

# Kampen om dalbunnen

*En casestudie av stedsutviklingen i  
dalbunnen av Groruddalen*

Masteroppgave sosiologi

Ragnhild Grindland  
Mars 2006

Universitetet i Oslo  
Det samfunnsvitenskaplige fakultet  
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi



## Forord

Det har vært krevende å følge planprosessen for dalbunnen i Groruddalen. Først og fremst fordi jeg ikke var kjent i området og fordi arealplanlegging var et fagfelt som jeg ikke hadde noen kunnskaper om i forkant av denne studien. Gjennom å delta på ulike møter og å intervju sentrale aktører i planprosessen har jeg lært og opplevd mye spennende.

Informantene har stort sett vært åpne i forhold til egne opplevelser og de har satt av tid til å beskrive situasjonen fra sitt ståsted. Jeg har også lært av mine veiledere, hovedveileder Olav Kasin og biveileder Arvid Fennefoss, som begge har gitt meg tilgang til sine egne imponerende kunnskaper innen sosiologi. Felles for begge er at de utfordrer framfor å gi svar. Gjennom å peke på svakheter ved både framstillingsform og analyse har jeg blitt tvunget til å tenke selv. Takk også til alle hos Syklistenes Landsforening som stilte kontorplass og et hyggelig arbeidsmiljø til disposisjon. Jeg vil også takke studie venninnene Monica og Sølvi. Sammen har vi lest, diskutert og hatt det gøy sammen. Og som seg hør og bør må jeg også nevne min nærmeste familie, Fredrik og våre barn Elisa og Mathilde. De har i perioder vært oppgitte over at det tar tid å gjøre en studie av denne typen. Men de har mest av alt oppmuntret meg til å bli ferdig. Med andre ord, tusen takk til alle som bidratt til at jeg kom i mål!

Oslo, mars 2006

Ragnhild Grindland

## Sammendrag

Sittende Byråd i Oslo kommune har igangsatt en omfattende planlegging med tanke på transformasjon av arealer i Groruddalen. I mai 2000 la Byråd for byutvikling Grete Horntvedt fram et eget notat under betegnelsen "Vi tror på Groruddalen". Notatet ble behandlet i Byutviklingskomiteen i Oslo kommune og resulterte i et byrådsnotat som skisserte arbeidet med en "Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen". Senere har også kommunen inngått et samarbeid med Staten der deler av Groruddalen er utpekt som miljøsoner. Det uttalte målet for dette arbeidet er å bedre miljøet. Jeg har fulgt deler av planprosessen som gjelder dalbunnen av Groruddalen.

Hovedspørsmålet er formulert til: *Hva kjennetegner planprosessen for stedsutviklingen av dalbunnen i Groruddalen?* Hovedspørsmålet er konkretisert gjennom fire delspørsmål. Jeg starter med et tilbakeblikk på den historiske konteksten for dalbunnen og hva som preger dagens materialitet. Det andre delspørsmålet angår planpraksisen som utøves fra staten og Oslo kommune i denne planprosessen og hvordan denne oppleves av aktørene som deltar. I det tredje delspørsmålet tar jeg utgangspunkt i at aktørene har ulike opplevelser av planprosessen, at de representerer ulike systemer og at de følgelig vil handle ut fra ulike rasjonalitetsformer. Jeg har også analysert planprosessen ut fra et maktperspektiv. Det fjerde delspørsmålet har derfor fokus på hvordan deltakerne i planprosessen opplever maktaspektet i denne planprosessen.

Det teoretiske perspektivet er knyttet til generell planteori om rasjonell og kommunikativ planlegging. Dette perspektivet har jeg knyttet opp til begrepene government og governance. Planleggingspraksisen er analysert i forhold til dette perspektivet. Jürgen Habermas har utviklet en samfunnsteori der han ivaretar både handlingsteoretiske (livsverden) og systemteoretiske perspektiver. Disse tankene ligger til grunn for å forstå aktørene innen det økonomiske, det politiske og det sosiale systemet. Jeg har bygget på Pierre Bourdieus forståelse av makt i min analyse av maktaspektet.

Det empiriske materialet er blant annet innhentet gjennom å intervju planleggere i staten og Oslo kommune som har deltatt direkte i planprosessen. Deler av planleggingen ble underlagt en prosess for utvidet medvirkning. Jeg har også intervjuet aktører som har deltatt i denne prosessen, samt næringslivsledere og fagforeningsledere innen logistikknæringen som er lokalisert i dalbunnen. I tillegg har jeg deltatt på en rekke møter der planprosessen for Groruddalen har vært hovedtema. Planleggingsdokumentene som

etter hvert er publisert er videre en viktig kilde i mitt empiriske materiale, samt avisartikler spesielt i Akers Avis Groruddalen.

Planleggingsprosessen presenteres gjennom tre faser, planleggingsfasen, høringsfasen og beslutningsfasen. Konfliktene mellom systemene blir gjennom planprosessen synlige, de lever side om side. Ut fra et demokratisk ideal kommer planleggingspraksisen til kort. Åpenhet rundt planene er ikke tilstrekkelig til å sikre medvirkning fra berørte parter. Det er spesielt lokalbefolkningen som er fraværende i forhold til påvirkning av planprosessens utfall.

Planleggingsprosessen er preget av sterke interessekonflikter som ”forstyrrer” planleggingen. Regjerende politikere i Oslo kommune hadde en visjon for dalbunnen, men under press gir de etter for det økonomiske systemet som både har økonomisk, sosial og kulturell kapital til å sikre kontroll. Det viser seg at styringsambisjonene fra Byrådets side endres i prosessen og at ansvar og myndighet blir redusert innenfor faginstansene i Oslo kommune. De kommunale planleggerne ønsker en rasjonell planleggingsprosess men møtes av sterke allianser som utøver en rekke maktformer. Planleggingen fra planmyndighetenes side tar etter hvert en defensiv form, de tror at fortsatt økt utbyggingspress i dalbunnen vil prege utviklingen. Staten gjennomfører på sin side sitt planarbeid i samarbeid med næringslivsinteressene i dalbunnen og i strid med visjonene som i sin tid ble uttalt av sittende Byråd i Oslo kommune. Staten overtar etter hvert styringen gjennom trusler om økonomiske sanksjoner overfor Oslo kommune.



# Innholdsfortegnelse

<b>KAPITTEL 1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1	Oppgavens tema	3
1.2	Problemstilling	4
	Hovedspørsmål	6
	Delspørsmål 1	6
	Delspørsmål 2	6
	Delspørsmål 3	7
	Delspørsmål 4	7
1.3	Sosiologisk relevans	8
1.4	Oppgavens oppbygging	8
<b>KAPITTEL 2</b>	<b>METODOLOGI OG METODE</b>	<b>10</b>
2.1	Metodologi	10
2.2	Datakilder	13
2.3	Intervju	14
2.4	Møter	16
2.5	Skriftlige kilder	17
2.6	Egen rolle	17
<b>KAPITTEL 3</b>	<b>ANALYTISKE RAMMER</b>	<b>20</b>
3.1	Fra government til governance?	20
3.2	System og livsverden	23
3.3	Kampen om dalbunnen	26
3.4	Pierre Bourdieus forståelse av makt	27
<b>KAPITTEL 4</b>	<b>TRANSFORMASJONEN FRA JORDBRUK TIL INDUSTRI</b>	<b>30</b>
4.1	Utviklingen i dalbunnen	30
4.2	Analyse av dalbunnens materialitet	31
<b>KAPITTEL 5</b>	<b>PLANSYSTEMET OG HELHETLIG PLAN FOR GRORUDDALEN</b>	<b>34</b>
5.1	Innledning	34
5.2	Areal- og transportplanlegging	35
5.3	Planleggingsmodellen for Groruddalen	36
5.3.1	Regionale scenarier	37
5.3.2	Områdeprogrammer	38
5.4	Miljøsonearbeidet	39
5.5	Medvirkning	41
5.6	Bilder av planmodellen	43

5.7	Analyse av plansystemet .....	46
<b>KAPITTEL 6</b>	<b>PLANLEGGINGSFASEN: POLITISKE SIGNALER, ULIKE SYSTEMER OG KONFLIKTER MELLOM SYSTEMENE.....</b>	<b>50</b>
6.1	Innledning .....	50
6.2	Planleggingspraksis .....	50
6.3	Det politiske systemet .....	52
6.3.1	Regjerende politikere .....	53
6.3.2	Statlige planleggere .....	53
6.3.3	Kommunale planleggere .....	55
6.4	Det økonomiske systemet.....	56
6.4.1	Næringslivet og grunneierne .....	57
6.5	Det sosiale systemet.....	58
6.5.1	Fagforeningene.....	59
6.5.2	Beboere og Groruddalen Miljøforum.....	60
6.6	Analyse av planleggingsfasen.....	61
<b>KAPITTEL 7</b>	<b>HØRINGSFASEN: OFFENTLIGE HØRINGSMØTER, UTVIDET MEDVIRKNING, ANNEN PÅVIRKNING OG SKRIFTLIG HØRING.....</b>	<b>64</b>
7.1	Innledning .....	64
7.2	Offentlige høringsmøter .....	65
7.3	Plankontoret for Groruddalen.....	66
7.4	Utvidet medvirkning.....	68
7.5	Annen påvirkning .....	72
7.6	Skriftlig høring .....	76
7.7	Analyse av høringsfasen.....	77
<b>KAPITTEL 8</b>	<b>BESLUTNINGSFASEN: POLITISK BEHANDLING OG ANBEFALING .....</b>	<b>80</b>
8.1	Innledning .....	80
8.2	Tror vi på Groruddalen?.....	81
8.3	Analyse av beslutningsfasen.....	87
<b>KAPITTEL 9</b>	<b>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON .....</b>	<b>89</b>
	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>94</b>
	<b>POLITISKE OG ADMINISTRATIVE DOKUMENTER OG PLANER .....</b>	<b>97</b>
	<b>DELTAKELSE PÅ MØTER .....</b>	<b>99</b>
<b>VEDLEGG 1.</b>	<b>BREV TIL INFORMANTENE .....</b>	<b>100</b>
<b>VEDLEGG 2.</b>	<b>INTERVJUGUIDE .....</b>	<b>101</b>



# Kapittel 1 Innledning

## 1.1 Oppgavens tema

Groruddalen som sted presenteres ofte som et forsømt område når det gjelder en planlagt utvikling. Østerberg skriver i sin sosio-materielle fortolkning at alt i alt framstår Groruddalen i mangt som et mishandlet område (Østerberg 1998: 141). Østerberg begrunner dette utsagnet blant annet med dalbunnens materialitet. Han viser til at Norges Statsbaner breier seg tanke- og hemningsløst med sin tilfeldige bebyggelse, sitt jernbanemateriell og sine tomme plasser. Industrien og motorveiene kan synes ugjenkallelige, de er innskrevet i materien på ubestemt tid, sier han. Groruddalen som ”forsømt område” gjentas av media, politikere og planleggere i staten og Oslo kommune. Under denne begrunnelsen har Oslo kommune igangsatt en omfattende planlegging med tanke på transformasjon av arealer i Groruddalen. Det skal være nødvendig *å snu utviklingen* i Groruddalen.

Fra staten og Oslo kommune omtales Groruddalen som *ett* sted, det snakkes om *Groruddalssatsningen*. Dette stedet er konstruert fra kommunes side, geografisk bestemt til 4 av Oslos 15 bydeler, nærmere bestemt Bjerke, Grorud, Stovner og Alna bydel. I mai 2000 la Byråd for byutvikling Grete Horntvedt fram et eget notat under betegnelsen ”*Vi tror på Groruddalen*”. Notatet ble behandlet i Byutviklingskomiteen i Oslo kommune og resulterte i et byrådsnotat som skisserte arbeidet med en ”*Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen*”. Senere har også kommunen inngått et samarbeid med staten der deler av Groruddalen er utpekt som *miljøsone*. Det heter der at målet er *å bedre miljøet*. Gjennom ulike planleggingsdokumenter legger de offentlige myndighetene fram sine bilder av dagens situasjon i Groruddalen.

Pierre Bourdieu beskriver hvordan de amerikanske gettoene, disse forsømte stedene, kan defineres gjennom et fravær, først og fremst av staten selv (Bourdieu 1996: 149). Høsten 2005 var det uroligheter i forstedene til Paris. Arbeidsledig innvandrerungdom gjorde opprør fordi de ikke så noen vei ut av fattigdom og meningsløshet. Dette er ungdom som fra statens side ikke betraktes som borgere av den franske stat og som har få eller ingen rettigheter eller velferdsgoder. Uten sammenlikning for øvrig kan Oslo kommune og statens fravær, eller med andre ord myndighetenes manglende vilje eller evne til å gripe inn, beskrives som et kjennetegn ved utviklingen i

dalbunnen. Området har i lang tid vært regulert til industriformål og det har vært fritt fram for nyetableringer. I denne sammenhengen handler myndighetenes fravær om at markedskreftene har fått fritt spillerom over lengre tid. Støy- og luftforurensningen har vokst i takt med økt trafikk som følge av etablering av store handelssentra som IKEA, SMART Club, Alna senter med flere. Logistikknæringen har videre vokst betydelig etter at de ble drevet ut av området rundt Oslo havn. Og i denne dalbunnen bor og jobber folk, innimellom motorveier, jernbanespor, handelssentra og industribygninger. Dette ”forsømte” stedet i dalbunnen av Groruddalen er en del av Oslos østkant og kampen om dette rommet dreier seg om politikk.

I arbeidet med denne studien har jeg imidlertid truffet mange beboere og ansatte som trives i Groruddalen. De deler imidlertid noen bekymringer. De er sinte over den stigmatiseringen av Groruddalen som legges fram gjennom pressen, fra planleggere og politikere som knapt har satt sine ben der. Vi har det fint på østkanten, sier de jeg har snakket med, men det er spesielt tre forhold som de mener krever sin innsats fra staten og Oslo kommune. Det ene er boligområdenes behov for økonomisk bistand til vedlikehold, det andre er forvitring av velferdstilbud som nedlegging av bibliotek, fritidsklubber, barneverntjenester med mer. Det tredje er dalbunnens økende trafikk og den støy- og luftforurensningen som trafikken bidrar til. Jeg har valgt sistnevnte bekymring som temaet for denne oppgaven. Bakgrunnen er at det igangsatte planarbeidet i dalbunnen fra staten og Oslo kommune begrunnes nettopp med at det er nødvendig å bedre miljøet, blant annet i form av redusert luftforurensning og trafikkstøy.

## **1.2 Problemstilling**

Gjennom det igangsatte planarbeidet gjør Oslo kommune det klart at de ønsker å gjenerobre dalbunnen. Industrien som er etablert i dalbunnen krever i dag store arealer som kan utnyttes til andre formål, gjennom for eksempel boliger og annen type næring. Planer om endring av arealbruk vekker liv i dagens brukere og ulike interesser kjemper side om side. I tråd med lovverket skal befolkningen og organisasjoner få si sitt. Det ligger an til konflikter mellom ulike systemer: det politiske systemet, det økonomiske systemet og det sosiale systemet. Ulike rasjonalitetsformer, styringslogikker og virkelighetsoppfatninger møtes i dette feltet. Eller mer presist, de lever side om side, uten at de griper i hverandre.

Jeg har begrenset oppgaven til å gjøre en casestudie av planprosessen som gjelder arealplanleggingen av *dalbunnen* i Groruddalen. Dette området er valgt fordi det ofte

beskrives som et ”forsømt” område. Planene for området har videre fått størst fokus, i form av publisitet i pressen og i form av protester fra enkelte av de som er lokalisert der. Både offentlige og private eiendomsbesittere, grunneiere, næringslivet, handelssentra, ansatte og beboere er representert i dalbunnen.

Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune har utarbeidet et høringsutkast (datert mars 2004) til regionale scenarier for Groruddalen mot 2030 samt fire områdeprogrammer. To av disse områdeprogrammene gjelder deler av et geografisk område i dalbunnen, Alfasetmorenen - Nyland og Alnabruområdet. Jeg har tatt utgangspunkt i disse to områdeprogrammene samt miljøsonearbeidet. Sistnevnte er et samarbeid mellom staten og Oslo kommune med totalt 5 geografiske områder, kalt innsatsområder. Innsatsområde 3 gjelder deler av det samme geografiske området som områdeprogrammene omhandler.

Jeg vil belyse den grunnleggende konflikten som har kommet til uttrykk gjennom planleggingsprosessen for dalbunnen. Konflikten handler om kommunens ønske om å ”støpe om” dalbunnen fra et industriområde til et område med plass til boliger og nye næringer. I denne strategien ligger en tanke om at såkalt ”fortetting” skal gi bedre miljø. Korte avstander mellom boliger, kollektivtrafikk og arbeidsplasser skal gi redusert biltrafikk. For å kunne transformere dalbunnen til dette formålet mener Oslo kommune at mulighetene for alternativ arealbruk etter 2020 må vurderes nærmere (Kommuneplan 2004: 36). Det er videre et poeng at Oslo kommune i alle sine planer ønsker å innpasse boligbygging. Å ha folk i inntektsgivende arbeid boende i nabokommunene gir ikke skatteinntekter til kommunen.<sup>1</sup> Dette uttrykkes eksplisitt i Plan- og Bygningsetatens anbefaling til regionale scenarier. Der heter det at flere boliger i dalen vil kreve et samarbeid med nabokommuner som Oslo i dag konkurrerer med på boligmarkeder (Regionale scenarier 2005: 71). Staten på sin side betegner Alnabruterminalen som navet i godstrafikken på jernbanen i Norge (Miljøsonen, innsatsområde 3, 2005: 28) og argumenterer for at mer gods på bane fører til mindre forurensning nasjonalt sett. Det er med andre ord en konflikt mellom nasjonalt og lokalt nivå når det gjelder kommunens planer og statens ståsted. Logistikknæringen og grunneierne kjemper for å sikre sine økonomiske interesser i dalbunnen. De ønsker ikke å samarbeide med kommunen om en miljøopprustning i dalbunnen dersom de ikke får forutsigbarhet for sin lokalisering og sine framtidige investeringer der. Beboerne har som nevnt en hovedbekymring med hensyn til dalbunnens framtidige utvikling, nemlig å få redusert støy- og luftforurensningen.

---

<sup>1</sup> Inntektsbeskatningen er den vesentligste inntektskilden for kommunene.

Framstillingen er knyttet til planprosessens ulike faser, planleggingsfasen, høringsfasen og beslutningsfasen. Hovedspørsmålet er konkretisert gjennom fire delspørsmål. Det første handler om selve materialiteten i dalbunnen. Det andre angår planpraksisen som utøves fra staten og Oslo kommune i denne planprosessen. I det tredje delspørsmålet tar jeg utgangspunkt i at aktørene har ulike opplevelser av planprosessen, at de representerer ulike systemer og at de følgelig vil handle ut fra ulike rasjonalitetsformer. Jeg vil også analysere planprosessen ut fra et maktperspektiv, også her med fokus i hvordan deltakerne i planprosessen opplever maktaspektet og hvilke maktformer som utøves i planprosessen.

## **Hovedspørsmål**

**Hva kjennetegner planprosessen for stedsutviklingen i dalbunnen av Groruddalen?**

### **Delspørsmål 1**

**Hva preger dagens materialitet i dalbunnen?**

Gjennom en historisk kontekst vil jeg belyse noen viktige trekk ved utviklingen og hva som preger dagens materialitet i dalbunnen. Tilbakeblikket er gjort for å få et bilde av den fysiske utviklingen blant annet fra jordbruk til industriområde som startet opp på 50 tallet. Analysen av hva som preger dagens materialitet gjør jeg fordi den kan tenkes å legge føringer på hva som oppfattes å være mulig i forhold til en planlagt utvikling.

### **Delspørsmål 2**

**Hvordan beskriver de ulike aktørene selve planprosessen?**

I de senere år har ansvars- og oppgavefordeling mellom stat og kommune på den ene siden og privat og sivil sektor på den andre siden vært gjenstand for diskusjon.

Reguleringsmyndighetene skal sikre arealplanleggingen offentlig styringsrett, men denne styringen møter sterke motkrefter. Gjennom intervju med sentrale aktører vil jeg belyse aktørenes opplevelse av planleggingspraksisen i denne konkrete stedsutviklingen.

Oslo kommune har utarbeidet visjoner for dalbunnen etterfulgt av blant annet regionale scenarier og områdeprogrammer. Denne praksisen blir av planmyndighetene

begrunnet i et behov for å søke politiske avklaringer før det tradisjonelle planarbeidet etter Plan- og bygningsloven starter opp. Områdeprogrammene for dalbunnen, hhv.

Alfasetmorenen – Nyland og Alnabruområdet ble videre begge underlagt en såkalt utvidet medvirkningsprosess. Initiativet til denne prosessen kom fra Byrådsavdeling for Miljø og Samferdsel som har deltatt i PEGASUS programmet<sup>2</sup>. Innføring av en modell for utvidet medvirkning fra berørte parter innebærer et nytt aspekt ved planprosessen. I tillegg er det lagt opp til offisielle høringsmøter der administrasjonen har lagt fram sine anbefalinger. Tradisjonell skriftlig høring har vært etterfulgt av disse møtene.

### Delspørsmål 3

#### **Hvordan opplever aktørene som er berørt av denne planprosessen konfliktene mellom de ulike systemene?**

Gjennom planleggingsmodellen som er valgt for ”Helhetlig Utviklingsplan for Groruddalen” er det lagt opp til at Plan- og bygningsetaten skal samordne de mange utredningene som er igangsatt. Ulike etater i kommunen utarbeider planer innenfor sitt ansvarsområde, staten er på banen med sine planer og det samme er offentlige aktører som ROM<sup>3</sup> Eiendomsutvikling AS, Jernbaneverket, Norges Statsbaner (NSB) samt private grunneiere og næringsliv. Også beboere og arbeidstakere som har sitt tilholdssted i dalbunnen er berørt av planprosessen. Jeg vil beskrive aktørene som har deltatt i forhold til de systemene de representerer og i lys av systemkonfliktene som har kommet til overflaten i denne prosessen.

### Delspørsmål 4

#### **Hvordan kommer maktaspektet til uttrykk i planprosessen?**

Det hevdes av mange at det har foregått en maktforskyvning fra det politiske systemet til det økonomiske systemet. Det offentlige har fått en mer tilbaketrukket rolle og private investorer og utbyggere står i større grad for planlegging og gjennomføring når det gjelder

---

<sup>2</sup> PEGASUS er et samarbeid mellom 7 europeiske byer, deriblant Oslo, der en bl.a. vil prøve ut anvendeligheten av en nederlandsk metode for medvirkning i bærekraftlig arealplanlegging – den såkalte ROM metoden.

<sup>3</sup> Eiendomsutviklingen i NSB består av to virksomheter. ROM Eiendomsutvikling AS utvikler og forvalter den driftsuavhengige eiendoms kapitalen. NSB Eiendom forvalter og utvikler den driftsavhengige eiendomsportefølgen.

stedsutvikling. Jeg vil ta utgangspunkt i de ulike aktørenes beskrivelse av makt og deres opplevelse av maktforskyving i forhold til tidligere planleggingspraksis.

### ***1.3 Sosiologisk relevans***

Planleggere i stat og kommune, planleggingsteoretikere og andre eksperter hevder at det er nye praksiser og nye aktører på vei inn i byutviklingen. Dersom dette medfører riktighet er det av samfunnsmessig interesse å belyse en slik eventuell tendens gjennom en konkret empirisk studie og helst etterfulgt av flere studier innenfor dette feltet.

Stedsutvikling har konkret betydning for borgerne og spesielt for beboere og ansatte som bor og/eller jobber i det aktuelle området. I demokratisering av denne type prosesser er det i henhold til dagens lovverk ønskelig med engasjement fra det lokale miljøet som er berørt av framtidige endringer. Et interessant aspekt ved demokratiet er hvordan planmyndighetene oppfatter lokaldemokratiet. Det kan være et spørsmål om hvem som representerer lokaldemokratiet, om det fortsatt er den institusjonaliserte gruppen som velforeninger og andre interesseorganisasjoner?

Hvorvidt borgerne har konkret påvirkningsmulighet på stedsutvikling er også av interesse i denne sammenheng. Kjennetegn og forløp av denne konkrete planprosessen vil forhåpentlig gi innsikt om både styring og eventuell demokratiutvikling.

### ***1.4 Oppgavens oppbygging***

I kapittel 2 gjør jeg rede for metodologi og metode og mine egne refleksjoner knyttet til metoden som sådan. Kapittel 3 inneholder mine analytiske rammer for studien. Dette kapitlet er grunnlaget for analysen som følger i de neste kapitlene.

I kapittel 4 tar jeg opp det første delspørsmålet og beskriver den historiske konteksten for dalbunnen, samt min analyse av dagens materialitet. I kapittel 5 beskriver jeg plansystemet som følger av dagens lovverk samt det konkrete planarbeidet som gjelder denne casestudien, gjennomført av staten og Oslo kommune. Dette for å vurdere om den planleggingsmodellen som er valgt i denne casen innebærer en ny planleggingspraksis. Jeg har videre valgt å skrive et kapittel for hver av tre faser som denne planprosessen kan inndeles i. Fasene er inndelt i planleggingsfasen, høringsfasen og beslutningsfasen. Dette er ikke strengt atskilte faser, inndelingen er i første rekke gjort på denne måten for å følge de ulike prosessene. Hovedvekten er lagt på planleggingsfasen og høringsfasen idet

beslutningsfasen fortsatt er en pågående prosess. Hvert av fasekapitlene avsluttes med en foreløpig oppsummering og analyse basert på de aspektene som framgår av de tre siste delspørsmålene nevnt innledningsvis. I kapittel 9 følger en endelig drøfting og konklusjon.

## Kapittel 2 Metodologi og metode

Denne studien er basert på en kvalitativ tilnærming. Grunnen til dette ligger for det første i problemstillingen der jeg søker å oppnå kunnskap og belyse forløpet av en stedsutvikling der både staten, Oslo kommune, næringslivet, grunneiere og beboere/arbeidstakere er aktører. Det var nødvendig å gå i dybden for å kunne belyse de spørsmålene som er stilt innledningsvis. For å fange meninger og praksiser var det også nødvendig å bruke det mangfoldet som finnes av datatyper og metoder for datainnsamling.

Jeg ble tidlig i denne masteroppgaven inspirert av Bent Flyvbjergs case-baserte studie<sup>4</sup> av ulike hendelser i en planprosess (Flyvbjerg 1991). Han legger vekt på det kontekstuelle og det erfaringsbaserte – der det narrative utgjør sentrale deler av forklaringen (Flyvbjerg 1991 bind 1: 159).

Flyvbjerg (1991 bind 2: 25) bruker casestudie som sin forskningsstrategi. Han viser blant annet til dokumenter, intervjuer, observasjon og deltakerobservasjon som datakilder. Flyvbjerg gjorde meg også oppmerksom på hvor viktig det er å ha et blikk på hva som ikke skjer, såkalte ikke aktiviteter (Flyvbjerg 1991 bind 2: 27). Et eksempel på dette er enkelte aktører som ikke deltar i en medvirkningsprosess som de hadde full anledning til å melde seg til. Var det fordi de ikke var invitert formelt sett, visste de ikke om medvirkningsprosessen eller kan det handle om å påvirke prosessen gjennom andre kanaler? Et annet aspekt er spørsmål som ikke tas opp til diskusjon samt argumentasjon som brukes i forhold til interesser eller på forhånd oppsatte mål. Det handler om å forsøke å forstå hva som skjer.

### 2.1 Metodologi

Metodologi viser til epistemologi der det sentrale spørsmålet er på hvilken måte det er mulig å frambringe kunnskap om verden. Det handler om de grunnleggende vitenskapsfilosofiske aspektene vedrørende sammenhengen mellom teori, empiri og forskningsstrategi. Metodologien som ligger til grunn for denne oppgaven kan beskrives gjennom Charles Ragins mer generelle modell for samfunnsforskning (Ragin 1994: 57).

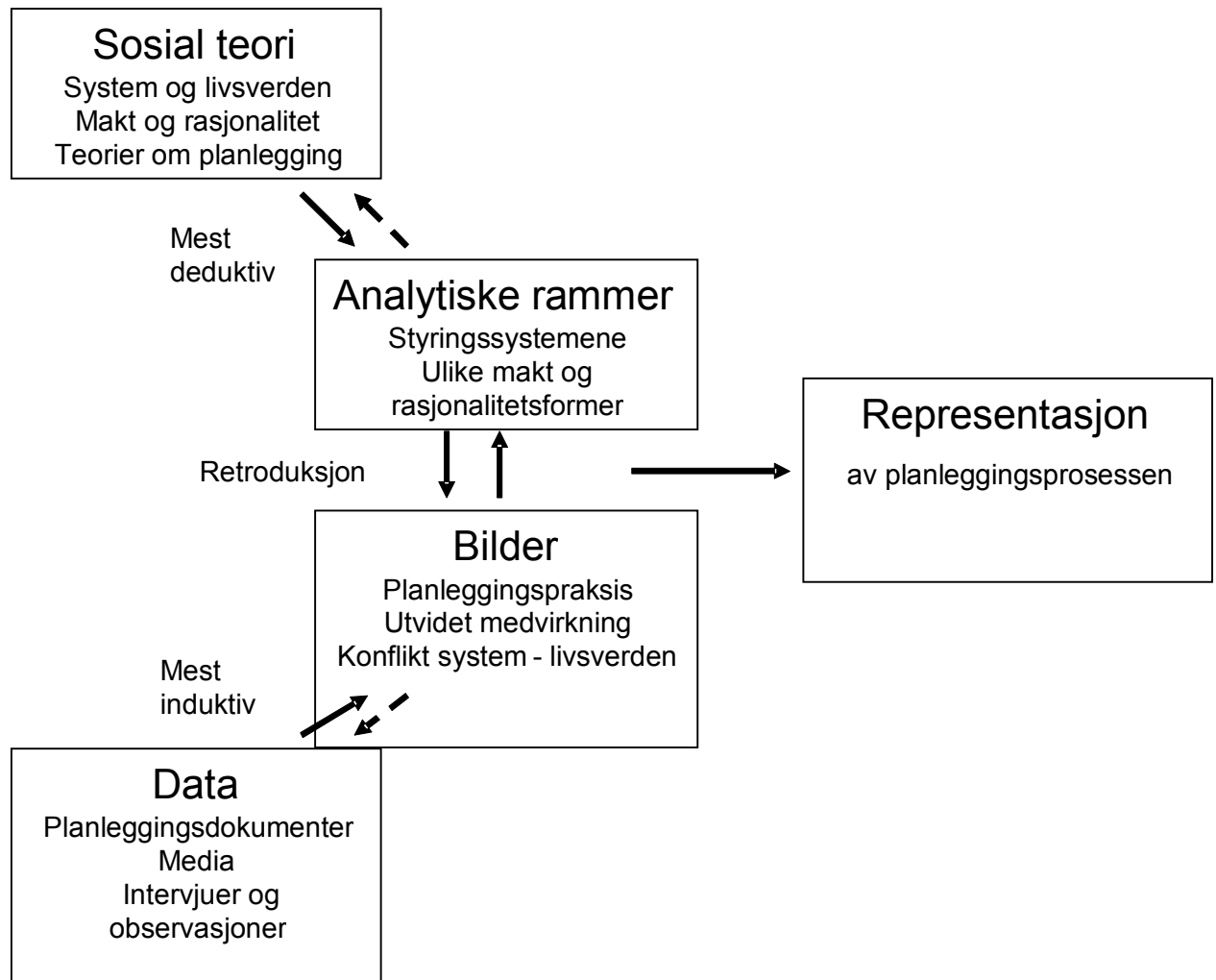
---

<sup>4</sup> Bent Flyvbjerg (1991) gjorde en større casestudie over en 10-årsperiode av en plan for trafikksanering i Ålborg sentrum, Danmark.



Modellen illustrerer at samfunnsvitenskapelig forskning innebærer en dialog mellom sosial teori og empiri (data). I figur 1 har jeg illustrert min konkrete forskningsstrategi for denne studien.

Figur 1: Ragins modell (1994:57)



Flyvbjerg viser til at teoretiske definisjoner av sosiale fenomener ikke nødvendigvis er de samme som aktørenes egne intuitive og erfaringsbaserte definisjoner (Flyvbjerg 1991 bind 1: 59). Han argumenterer for en induktiv og kontekstnær metodologi der aktørenes praksis er sentral i beskrivelsen. I denne forbindelse viser han til at caseerfaringer bidrar til forståelse av feltets praksis. Videre at praksis og eksempler må forstås i lys av kontekst.

Jeg har søkt å gå i dybden av en konkret planprosess basert på plandokumenter, deltakelse på møter, observasjoner, intervjuer og det som har vært skrevet i aviser, spesielt i Akers Avis Groruddalen. Det er empirien som har formet mine bilder, i utgangspunktet

hadde jeg bare vage ideer om hva jeg måtte finne. Hva som ble bestemmende for valg av teori var en kontinuerlig dialog med feltet og hva jeg hadde i bakhodet av sosiologisk teori. Utgangspunktet for Ragins modell (figur 1) er at det foreligger en gjensidig påvirkning mellom makronivå og mikronivå. Mine data er blant annet hentet fra intervjuer, observasjoner og individuell interaksjon innen mindre sosiale enheter. Dette settes i sammenheng med teorier på makronivå for eksempel samfunnsstrukturer som lovverk og eiendomsforhold. Retroduksjon er dialogen mellom analytiske rammer og bilder, en pendling mellom empiri og teori.

Den analytiske rammen er forståelsen av fenomenet som undersøkes, basert på teorier som kan kaste lys over det innsamlede datamaterialet. Den analytiske rammen har to aspekter "framing by case" og "framing by aspects" (Ragin 1994: 63). "Framing by case" svarer på spørsmålet: Hva er dette bildet et tilfelle av? En av mine informanter fortalte at de statlige aktørene i dalbunnen hadde sine kontakter i departementene. Jeg tenkte umiddelbart på maktaspektet, fenomenet ble med andre ord klassifisert. "Framing by aspects" viser hvordan en viktig kategori kan variere innad. Maktutøvelse kan foreligge i mange former. Lobbyvirksomhet er en måte å påvirke en sak på, en annen måte kan være gjennom alliansebygging, bruk av pressen osv. Eller det kan dreie seg om mer "synlig" makt i form av økonomisk makt eller statsmakt gjennom juridiske sanksjonsmidler.

Gjennom prosessen påvirker bilder og rammer hverandre og derigjennom skapes mer forklaringsdyktige representasjon av det fenomenet som søkes forklart. Ragin forklarer representasjon slik (Ragin 1994: 191):

Retroduction is the interplay of induction and deduction, and is central to the process of scientific discovery. The process of constructing representations from interaction between analytic frames and images involves retroduction.

Temaene som jeg har tatt for meg dukket opp i kontakten med aktørene i planprosessen og gjennom oppgaveskrivingen. Tolkningen av det som skjedde eller ikke skjedde, var en kontinuerlig prosess.

Jeg har fulgt planprosessene i 2 år. Ideelt sett burde planprosessene vært fulgt fra initiativ til implementering, men det er en umulig oppgave med hensyn til tidsperspektivet for offentlig planlegging i forhold til tidsrammen for en masteroppgave.

## 2.2 Datakilder

Systematisk datainnsamling startet våren 2004 da Plankontoret for Groruddalen arrangerte folkemøte (2. april 2004) for å presentere Oslo kommune sitt utarbeidede forslag til framtidig utvikling av deler av Groruddalen. Det kom stadig nye innspill gjennom folkemøter, avisartikler og politiske utspill underveis og spesielt i forbindelse med innledningen til valget i september 2005. Datainnsamlingen ble en kontinuerlig prosess helt fram til innlevering av denne oppgaven.

Datakildene har som nevnt vært mange og kan kort oppsummeres til:

- Groruddalens historie slik den er beskrevet i Oslo Bys Historie (Benum 1994: bind 5, kapittel 4) og Groruddalen Kulturminneatlas (2002).
- Plandokumenter fra staten og Oslo kommune.
- Reguleringsplaner for bestemte geografiske områder, spesielt dalbunnen av Groruddalen.
- Høringsuttalelser til områdeprogrammene for Alnabru og Alfasetmorenen – Nyland.
- Foreløpig evaluering av medvirkning av områdeprogrammer (Plankontoret for Groruddalen, våren 2004).
- Egne observasjoner og notater fra folkemøter og planleggingsmøter.
- Intervju med sentrale aktører i planprosessen etterfulgt av transkripsjon av intervjuene.
- Avisartikler, Akers Avis Groruddalen, Dagsavisen og Aftenposten.
- Samtaler med planleggere, næringslivsledere, beboere og ansatte. Jeg har i etterkant av slike samtaler gjort notater om spørsmål som det har vært av interesse å få belyst nærmere.

En begrensning ved min undersøkelse er at jeg i liten grad har hatt tilgang på interne møter i kommunale eller statlige organer. Organiseringen av planarbeidet inneholder blant annet koordineringsgrupper, referansegrupper og kontaktforum, jf. organisasjonskart for organisering av plan og tiltaksarbeidet kap. 5.3. Noe av dette fanger jeg opp gjennom intervjuer og samtaler med aktørene som har deltatt direkte i planleggingen. Der er likevel klart at dette blir bruddstykker, kampene internt i staten og Oslo kommune kan ikke belyses fullt ut i denne studien. Gjennom en langvarig kontakt med mange av aktørene i planprosessen mener jeg likevel at de grunnleggende konfliktene kan belyses.

## 2.3 Intervju

Personene som jeg har intervjuet har vært deltakere i prosessen for utvidet medvirkning, planleggere i ulike kommunale etater, planleggere i statlige organer og aktører som jeg antok hadde spesielle interesser for utviklingen i Groruddalen. Den siste gruppen gjelder ledere og tillitsvalgte innen logistikknæringen samt grunneiere og lokale politikere. Totalt har jeg intervjuet 16 personer. Intervjuene startet først høsten 2004 fordi det var nødvendig å få oversikt når det gjaldt organisering og ansvarsfordeling for planprosessen. Og det ble nettopp ansvarsfordelingen som ble styrende for utvelgelsen av intervjupersonene i staten og Oslo kommune. De øvrige informantene ble valgt ut fordi de var synlige i planprosessen, på interesseorganisasjoners møter, på høringsmøter, gjennom avisinnlegg og som lokale politikere på bydelsnivå.

Etter at intervju var avtalt, fikk den enkelte informant oversendt et brev som beskriver hensikten med intervjuet, anonymisering og sletting av opptak (vedlegg 4). Jeg forberedte meg til intervjuene gjennom å utarbeide en intervjuguide (vedlegg 5). Intervjuguiden fungerte som en egen mental forberedelse til selve intervjuene og den inneholdt mine ideer om hvilke temaer jeg ønsket å gå nærmere inn på. Jeg var opptatt av å få tak i selve planprosessen med hensyn til både innhold, forløp og aktører. Temaene fra intervjuguiden ble fulgt opp under intervjuene, men det dukket også opp nye problemstillinger og nye analytiske perspektiv ble aktuelle underveis. Hvert intervju tok godt og vel en time. Intervjuene ble tatt opp på båndopptaker og transkribert i etterkant.

Forskeren er det viktigste verktøyet i forsøket på å få fram og følge opp informantens opplysninger, fortellinger og forståelser av et gitt tema (Widerberg 2001: 16). Kvaliteten av de transkriberte intervjuene gir et bilde av hvorvidt jeg som intervjuer "fikk til" intervjuet. Enkelte av intervjuene bærer preg av at jeg ikke nådde fram til en fortrolig dialog. Informanten svarte på spørsmålene, men svarene er korte og informative. Men de fleste viste en stor åpenhet og ga meg innblikk i den enkeltes opplevelser og holdninger til ulike temaer. Informantene var opptatt av ulike områder alt etter sin posisjon i feltet. Eksempelvis var planleggerne i Oslo kommune og staten opptatt av det vanskelige samarbeidet dem imellom. Logistikknæringen på sin side var opptatt av å fortelle om hvor udugelige de kommunale planleggerne var. Det var gjennom intervjuene at jeg fikk tak på de grunnleggende konfliktene i denne planprosessen. Deltakernes fortelling og forståelse av planprosessen ble viktige biter som satte meg på sporet av nye tema.

Innimellom uttrykte informantene sine hjertesukk. Det handlet blant annet om maktesløshet, om konflikter på personnivå og om manglende samordning mellom de ulike offentlige sektorene. Det ble derfor viktig å sikre den enkelte anonymitet. Jeg har omskrevet enkelte intervjuutskrift fra talespråk til skriftlig form for å unngå gjenkjennelser. Svakheten ved å skrive om talespråk er at noe kan gå tapt på veien. Egne observasjoner både i intervjusituasjonen og på folkemøter demmer opp noe av denne svakheten i forhold til den tolkningen jeg til sist beskriver. Jeg har videre anonymisert hvilken etat/bedrift den enkelte informant representerer. For å belyse hvem som er sitert har jeg merket uttalelsene på følgende måte:

- Kommunale planleggere: KP 1, KP 2, KP 3, KP 4, KP 5
- Kommunale ledere: KL 1, KL 2, KL 3
- Statlige planleggere: SP 1
- Statlige ledere: SL 1, SL 2
- Ledere logistikknæringen: LL 1, LL 2
- Fagforeningsledere logistikknæringen: FL 1, FL 2
- Lokal politiker: LP 1

Jeg har altså intervjuet 5 kommunale planleggere i ulike etater og 3 kommunale ledere. Av totalt 16 intervjuer kan det synes mye at 8 av disse er knyttet til Oslo kommune. Grunnen til dette er for det første at det er planene som er utarbeidet av Oslo kommune som har hovedfokus i denne casestudien. Jeg har imidlertid også intervjuet 3 statlige aktører for å få tak i deres opplevelser av planprosessen, samt det pågående planarbeidet som ble utført i regi av Statsbygg. Hovedvekten på kommunale og statlige representanter er videre gjort med tanke på at disse representantene er ”stille” i det offentlige rom. I den grad de uttaler seg offentlig er det for å presentere faktiske planer. For å få tak i opplevelser og meninger måtte jeg snakke med de respektive på tomannshånd. Det bør nevnes at ikke alle informantene er gjengitt med sitater. De var imidlertid viktige informanter alle sammen for å øke min innsikt og forståelse av planprosessen. Uttalelser fra offentlige møter er gjengitt med navn og etat/bedrift i den grad det er et poeng å belyse uttalelsene på personnivå.

Etter at intervjuene var gjennomført og transkribert, startet jeg arbeidet med å systematisere sitater tilhørende de respektive aktørgruppene sortert på tema. Jeg gjorde dette arbeidet manuelt og fant nye temaer gjennom dette. Hvordan jeg organiserte det empiriske materialet er farget av den innsikten i feltet som jeg hadde i forkant og som

utviklet seg underveis (Fog 1999: 175). Det ligger mye informasjon i de transkriberte intervjuene og jeg måtte gjøre valg om hva som skulle tas med og hva som ikke skulle med. På samme måte som jeg måtte avgjøre hvem jeg skulle intervju, måtte jeg også velge bort materiale i forhold til hva jeg ønsket å studere nærmere. Jeg vendte stadig tilbake til de transkriberte intervjuene og jeg opplevde gjennom denne prosessen en dypere forståelse av hva den enkelte informant søkte å formidle. Det var også enkelt i ettertid å finne tilbake til informasjon fordi materialet var så godt bearbeidet.

## 2.4 Møter

Beboerne i dalen ble jeg kjent med gjennom å delta på ulike møter. Groruddalen Miljøforum som representerer velforeningene i miljøspørsmål, Foreningen kunnskap og kultur i Groruddalen og høringsmøter arrangert av Plankontoret for Groruddalen. Svakheten ved å bare møte beboere innen det organiserte foreningslivet, er at jeg bare har møtt de aktive innbyggerne, stort sett etnisk norske borgere i aldersgruppen godt over 50 år. Det er mange innbyggere som ikke er representert, spesielt har jeg savnet innvandrergruppene, unge og folk i etableringsfasen. Jeg har heller ikke funnet deres stemmer gjennom aviser eller høringsuttalelser. Mange av Groruddalens innbyggere har innvandrerbakgrunn og det er mange barnefamilier i etableringsfasen, etniske nordmenn så vel som etniske minoriteter. Jeg vurderte å finne fram til disse gruppene for å gjøre intervjuer, men konkluderte med at deres stemme er fraværende i den planprosessen som jeg skal beskrive. Av hensyn til omfanget av en masteroppgave måtte forholde meg til de som faktisk har tatt del i planprosessen.

Jeg har lyttet og notert på ulike møter og i etterkant av samtaler med folk. Gjennom mine observasjoner har noen brikker falt på plass. Kroppsspråk, kommunikasjonsform og hvem som har kommet til orde på møter har gitt et viktig bidrag til å belyse maktforholdene i planprosessen. Jeg har dessuten gjort notater om mer kunnskapsspørsmål på møter i regi av SMART prosjektet<sup>5</sup>. Hvem er hvem, hvem gjør hva, hva driver de med og hvilken organisasjon tilhører de?

---

<sup>5</sup> SMART var et samarbeidsprosjekt mellom Syklistenes Landsforening, Bilkollektivet BA, Norges Automobil-Forbund og AS Oslo Sporveier. Formålet med prosjektet var å endre ansattes reisevaner gjennom å legge til rette for at ansattes arbeids- og tjenestereiser skulle skje med kollektivtransport, sykkel, gange og bildeleordninger.

## 2.5 Skriftlige kilder

Akers Avis Groruddalen har vært en viktig kilde i forhold til annonserte møter, debattinnlegg og informasjon om sentrale aktører i planprosessen. Avisen har tatt klare standpunkter til enkeltsaker og framstår som ”naboens” talerør. Det er i det minste stor samstemmighet mellom redaktørens standpunkter og det organiserte foreningslivet i Groruddalen. Redaktøren og journalister fra Akers Avis Groruddalen har også vært til stede på alle offisielle møter som jeg har deltatt på. Jeg har også fulgt Aftenposten og Dagsavisen, men det har vært påfallende lite stoff om Groruddalen i disse avisene.

Jeg har enkelt fått tilgang til skriftlige planer og høringsuttalelser. I tillegg har jeg fått utlevert skriftlig materiale som ikke er offentlig tilgjengelig. Planene var imidlertid en utfordring å komme gjennom, de er mange og omfattende. I gjennomlesningen av planer og dokumenter har tanken slått meg at dette er for spesielt interesserte. Det var krevende å komme gjennom alle dokumentene og å skaffe seg oversikt over et omfattende planarbeid. En kan spørre seg hvem disse dokumentene er beregnet for, den vanlige borger eller ekspertene? Det er flotte dokumenter med illustrasjoner utført av reklamebyråer<sup>6</sup> som etterfølges av dagens tallmateriale og framskrivning av disse<sup>7</sup>. Men det tar tid å komme gjennom. Det kan også stilles spørsmål til hvorvidt disse dokumentene underslår viktig informasjon for eksempel om hva som er konfliktområdene. Det nevnes riktignok i regionale scenarier at det er interessekonflikter knyttet til transportårer, terminalfunksjoner og næringsinteresser i dalbunnen (Regionale scenarier 2005: 4). Konfliktene problematiseres imidlertid ikke, for å få tak i disse måtte jeg komme i tale med folk.

## 2.6 Egen rolle

I deler av studietiden jobbet jeg i en deltidsstilling i SMART prosjektet som mobilitetsrådgiver. SMART står for ”Sunne, miljøvennlige arbeids- og tjenestereiser” og arbeidet var en del av prosjektet Miljøvennlige reiser i Groruddalen, ledet av Samferdselsetaten i Oslo kommune. Formålet med SMART prosjektet var å legge til rette for at arbeids- og tjenestereiser skal skje med kollektivtransport, sykkel, gange og

---

<sup>6</sup> Making Waves as har stått for tekstbistand og design i rapporten Regionale scenarier for Groruddalen mot 2030 (2004:72).

<sup>7</sup> I regionale scenarier for Groruddalen framgår det at både NIBR og Asplan Viak er brukt for å beskrive trender, drivkrefter og andre sosioøkonomiske analyser (2004:72).

bildeleordninger. Gjennom dette arbeidet fikk jeg fra høsten 2003 innblikk i det pågående planarbeidet for Groruddalen.

Jeg var ikke ”kjent” i Groruddalen. Riktignok hadde jeg forestillinger om stedet, dalsidene som på folkemunne er kjent for sine drabantbyer, dalbunnen som skimtes når en kjører E 6 ut eller inn av Oslo by og Groruddalen som en del av byens østkant. For å få en utvidet forståelseshorisont startet jeg med å lese Groruddalens historie, bilder om hvordan dalbunnen ble transformert fra jordbruk til industri og trafikk. Deretter tok jeg fatt i skriftlige dokumenter og planer for området fra staten og Oslo kommune. Som mobilitetsrådgiver i SMART prosjektet fikk jeg også anledning til å vandre i Groruddalen, på langs, på tvers og i dalbunnen. Men mest av alt har jeg fått kunnskap gjennom å snakke med folk som jobber og/eller bor i Groruddalen og gjennom å intervjuere aktører som har deltatt direkte i planprosessen.

Jeg har fulgt planprosessen ”tett på” som Flyvbjerg uttrykker det. Min nærhet og dialog med feltet er imidlertid ikke uten implikasjoner i forhold til min forskningsstrategi. I kontakten med de ulike aktørene har jeg derfor forsøkt å ikke blande rollene som henholdsvis mobilitetsrådgiver og student i samme møte. Det er likevel klart at forhold som jeg har observert i forbindelse med prosjektarbeidet har bidratt til å forme mine forestillinger om planarbeidet. I intervjuene med planleggere i staten og Oslo kommune er det sannsynligvis rollen som mobilitetsrådgiver jeg er blitt forbundet med. Jeg har vært en del av selve planprosessen og jeg har kritisk reflektert over egen rolle.

Underveis var jeg bevisst på å ikke opptre med noen skjult agenda. Det betyr imidlertid også at noen kan ha misforstått mitt nærvær. Som oppgaven vil vise er det mange interesser ute og går og spørsmålet om hvem jeg representerte var til tider merkbart. Kanskje skulle jeg klart og tydelig sagt at jeg var der i to henseender. Som mobilitetsrådgiver og som observatør i forhold til min masteroppgave? Dette er en vanskelig balansegang idet vi som forskere alltid vil være deltakere i det samfunnet vi lever i. På møter som har omhandlet planprosessen inntok jeg observatørrollen og unnløst å ta del i diskusjoner. Dette var nødvendig for å unngå å bli identifisert som for eksempel kommunens representant, bedriftenes representant eller andre. Det har imidlertid ikke vært til å unngå at mitt nærvær i møter har påvirket hva planleggere har uttalt seg om. På et møte i Groruddalen Miljøforum (11. mars 2004) opplevde jeg sterkt at mitt nærvær bidro til at presentasjonen av medvirkningsprosessen ble en slags forsvarstale fra planleggeren sin side. Vedkommende planlegger var kjent med at jeg skrev en masteroppgave om planprosessen for Groruddalen. Det er ikke utenkelig at innlegget ville ha hatt en annen



fokus dersom jeg ikke hadde vært til stede. Metoden har derfor krevd en løpende selvkritisk refleksjon av møtet mellom egne forestillinger og den konkrete virkelighet. Å observere seg selv i denne situasjonen er som min veileder uttrykker det ”en umulig men nødvendig øvelse”. Faren ved å være delvis deltaker i planprosessen ligger i at jeg kan overta planleggenes, næringslivets, beboeres, grunneieres eller andres definisjon av situasjonen. I denne selvreflekterende prosessen har jeg lest enkelte av Pierre Bourdieus sine arbeider. I artikkelen *Et steds betydning* (Bourdieu 1996: 149) viser Bourdieu til kampene om rommet og at de avgjørende kampene dreier seg om statens politikk. Han peker på at måten det snakkes om for eksempel ”drabantbyer med problemer” ofte er bilder som er skapt gjennom sensasjonspresse, politisk propaganda eller ryktespredning. For å bryte med disse ideene er det ikke nok å oppsøke stedet for å se hvordan det faktisk står til. En kan ikke bryte med etablerte bilder uten å ta fatt på en streng analyse av forholdet mellom det sosiale og det fysiske rommets struktur. Dette handler i det minste om to forhold. For å forstå utsagn som fremkommer for eksempel i intervju eller på offisielle møter, handler det ikke om å forklare utsagnet, men om å relatere utsagn til situasjonen (Bourdieu 1996: 149). Bourdieu er med andre ord opptatt av den makta som ligger i hvordan vi kommuniserer oppfatninger om stedet på. Det handler altså om å forstå mer enn selve utsagnene og dette innebærer at intervju og observasjon som datakilder har sine begrensninger. Jeg har forsøkt å gå i dybden av planprosessen, ikke ved å betvile andres utsagn, men ved å forsøke å få tak i hvilke omstendigheter de ulike aktørene jobber under. Det er for eksempel påfallende hvor samstemte ledelsen for logistikknæringen er seg imellom og med egne fagforeninger. Ved nærmere samtaler framgår det likevel at de slett ikke har samme ståsted, men de har en felles forståelse om at en fortsatt lokalisering i dalbunnen er det beste for bedriftens lønnsomhet og framtidige arbeidsplasser. For de ansatte handler det om å beholde en ”trygg” arbeidsplass. Lederne på sin side er satt til å utøve sin lederrolle slik at bedriftens eiere oppnår best mulige resultater.

## Kapittel 3 Analytiske rammer

Som bakteppe for senere analyse av planleggingsfasen vil jeg kort gjennomgå to modeller for planleggingspraksis hhv. government og governance. Disse modellene er to ytterpunkter i planleggingspraksis som ofte beskrives innenfor planleggingsteori. Gjennom planleggingsfasen vil jeg søke å komme på sporet av den planleggingspraksis som utøves. Jeg vil videre i dette kapitlet beskrive tre systemer som er involvert i denne casen, det politiske systemet, det økonomiske systemet og det sosiale systemet. Systemene vil bli beskrevet gjennom kjennetegn og sett i lys av begrepene system og livsverden etter Jürgen Habermas sin modernitetsanalyse. Bakgrunnen for dette valget er at dualismen system og livsverden kan bidra til å forklare noen av de konfliktene som har kommet til uttrykk i denne planprosessen. Høringsfasen vil bli analysert i forhold til ulike rasjonalitetsformer hhv instrumentell rasjonalitet og kommunikativ rasjonalitet. Begge rasjonalitetsformene beskriver idealtypiske modeller, en teoretisk konstruksjon. Kjennetegnene som beskrives innenfor instrumentell og kommunikativ rasjonalitet kan også gjenfinnes innenfor hhv. perspektivene government og governance. I den forbindelse er det av interesse om høringsfasen inneholder et nytt aspekt ved planleggingspraksis. Beslutningsfasen er som tidligere nevnt en pågående prosess. Analysen her dreier seg i første omgang om enkeltspørsmål som kan bli avgjørende for utfallet av planprosessen. Maktaspektet slik det er beskrevet av Pierre Bourdieu vil bli beskrevet under hvert fasekapittel i forhold til ulike maktformer som jeg mener å kunne avdekke i denne casestudien. Jeg vil også belyse hvordan de enkelte aktørene som deltar i planprosessen opplever maktaspektet.

### *3.1 Fra government til governance?*

Som teoretisk ramme for å belyse planleggingspraksisen som utøves i denne casestudien vil jeg gjennomgå begrepene government og governance. Government framstilles som et gammeldags plansystem der det styres ovenfra og ned. De folkevalgte styrer på vegne av de som har valgt dem. Governance skal være mer moderne, det er ”flytende” grenser og det er samarbeid mellom flere aktører (Sørensen og Torfing: 2005). Hva innebærer det at Oslo kommune setter i gang en prosess forut for den formelle planleggingen som følger av lov og retningslinjer? I planleggingsmodellen for Groruddalen introduserte også Oslo

kommune begrepet *utvidet medvirkning*. Det antyder at flere aktører skal få innflytelse på planenes innhold og det skal skje noe mer enn tradisjonelle høringer i henhold til Plan- og Bygningsloven. I tillegg har staten gjennom sitt miljøsonearbeid trukket med deler av næringslivet i planleggingsarbeidet. Å trekke flere og nye aktører med i planleggingsfasen kan tenkes å innebære en endring i planleggingspraksis. Er dette i så fall en dreining fra government til governance?

Det tradisjonelle svaret på hvem som styrer stedsutvikling ville være å vise til en styringsmodell som viser et samspill mellom Storting/Bystyre, Regjering/Byråd, Forvaltning/Administrasjon og Velgerne. Det er denne modellen som er gitt betegnelsen government (Fimreite og Medalen 2005: 12). Statens grunnleggende styringsprinsipp er hierarkisk kontroll og forestillingen om den parlamentariske styringskjede står sentralt (Lauvdal 1996: 23). Ideen om den parlamentariske styringskjede innebærer en forestilling om at politiske beslutninger skal tas på toppen, med forvaltningen som den nøytrale iverksetteren av de politiske beslutningene. Staten har mange virkemidler som kan benyttes til intervensjon eller styring. De mest sentrale er byråkratisk regulering basert på lovgivning, økonomisk overføring og profesjonell ekspertise. Det er en utbredt oppfatning å se på planlegging som en form for systematisk og faglig kunnskapsinnhenting og ”bearbeidelse” som foregår før beslutningstakerne fatter beslutninger og iverksetter tiltak.

Innenfor government - teorien hevdes det at planleggingspraksisen er fundamentert på instrumentell rasjonalitet (Amdam og Amdam 2000: 67). Det ”rasjonelle” ligger i ønsket om maksimal måloppfyllelse med minst mulig anstrengelse. Planlegging betraktes som et redskap som skal gjøre oss i stand til å finne fram til de mest effektive midler for å nå mål. Dersom dette skal være mulig, krever det tilgang på all mulig relevant informasjon, fullstendige kunnskaper om alle disse midlene, samt at planleggerne kan vurdere konsekvensene av alle tenkbare virkemidler. Først da kan de midlene som mest effektivt fører til målet, bestemmes og velges. En slik rasjonalitet er umulig, som mennesker har vi begrenset kapasitet til informasjonsbehandling. Det er ikke mulig å forholde seg til alle mulige tenkbare alternativer og deres konsekvenser. I beslutningsteori snakkes det derfor om ”begrenset rasjonalitet”, en modell med modifikasjoner der det innrømmes at beslutningstakerne må nøye seg med et begrenset antall alternativer og deres konsekvenser. Men til tross for denne modifiseringen er det fortsatt slik at det meste innen denne teorien går på skinner, det er få forstyrrende elementer som endrer retning eller innhold i planene. Innenfor denne rammen vil flere eller nye aktører trekkes inn i planleggingsprosessen i den grad det ansees som nyttig i forhold til en effektiv planlegging.

I dag er det utbredt enighet om at flere aktører påvirker stedsutviklingen (Fimreite og Medalen 2005: 27). Dette gjelder aktører som gjennom vårt demokratiske styringssystem ikke er gitt et styringsmandat. I det hele tatt er det en ny praksis og nye aktører som påvirker utfallet av planarbeidet. De ”nye” aktørene som det henvises til er gjerne private eller offentlige eiendomsutbyggere, grunneiere og investorer. Det er en utbredt oppfatning hos både politikere og planleggere om at det er gjennom disse aktørene at offentlige myndigheter kan få realisert planer som gjelder transformasjon av geografiske områder. Grunnen til dette er at slike planer er kostbare i form av investeringer til infrastruktur, i forhold til ervervelse av grunn og i forhold til at transformasjon i etablerte områder kompliserer planleggingen ytterligere. Slik transformasjon kan ikke realiseres med mindre staten allokterer midler eller alternativt at det skapes et marked der investorer og andre ser potensialet for lønnsomme investeringer. Det er med andre ord behov for private aktører i stedsutviklingen. Denne politikken er i tråd med utbyggingsavtaler i henhold til Plan- og bygningsloven<sup>8</sup> der det åpnes opp for at kommunen inngår utbyggingsavtaler med private aktører, i første rekke som finansieringskilde. I tillegg til utbyggingsavtaler snakkes det innenfor fagmiljøene mye om offentlig, privat samarbeid, betegnet som OPS. KPMG<sup>9</sup> utarbeidet i 2003 en rapport som skisserer erfaringer med OPS prosjekter spesielt fra England. Rapporten ble utarbeidet etter oppdrag av Nærings- og Handelsdepartementet og skulle danne grunnlag for en veiledning fra staten til kommunene om slikt samarbeid. Rapporten ble kritisert for å være et partipolitisk innlegg for privatisering av offentlig planlegging og den varslede veiledningen har latt vente på seg. Offentlig, privat samarbeid er imidlertid svært utbredt både når det gjelder veiutbygging og større byutviklingsprosjekter. Et eksempel på sistnevnte er utbygging av det gamle havneområdet i Oslo (Bjørsvika) der private investorer har fått store utbyggingsoppgaver på tidligere kommunal grunn.

Det er dette ”nye” nettverket av aktører som beskrives som *governance*. Det hevdes altså at utviklingen har gått fra government til governance. Dette kan tolkes som et uttrykk for en større fokus på samarbeid mellom offentlige og private aktører i løsningen av kollektive oppgaver. Rektor ved Arkitekt og designhøgskolen Karl Otto Ellefsen, viser til at governance betegner styring som omfatter mer enn formelle organisasjoner, lover og regler (Ellefsen 2003: 22). Han påpeker blant annet at begrepet innebærer en praksis som aksepterer uklare grenser mellom det private og det offentlige, styringen skjer på flere

---

<sup>8</sup> Odelstingsproposisjon nr. 22 (2004-2005).

<sup>9</sup> KPMG er et privat konsulentselskap innen revisjon, skatt og avgift.

nivåer parallelt. De nye organisasjons- og samhandlingsformene er orientert mot fleksibilitet.

Innenfor governancetradisjonen beskrives kommunikatív planlegging som et ideal og det stilles gjerne opp som et alternativ til det instrumentelle rasjonelle idealet. Kommunikativ rasjonalitet bygger på Jürgen Habermas sitt arbeid om kommunikatív handling (Habermas 1981). I denne sammenheng kan teorien knyttes opp mot medvirkningsaspektet i planleggingen. I det kommunikative planleggingsidealet er det et mål at alle parter med interesse i saken er representert og deltar allerede fra prosessen starter opp. Ideen er at deltakende aktører skal kunne endre mål og verdier underveis i prosessen. Planleggingsprosessen blir en meningsutvekslings- og en meningsdanningsprosess. I et slikt ideal er det uklare skiller mellom mål og middel, mellom fakta og verdi og mellom de deltakende aktørene.

I den instrumentelle planleggingen har fagekspertisen en sentral rolle, mens i den kommunikative planleggingen er planleggeren mer å betrakte som en tilrettelegger av prosesser for kunnskaps- og meningsutveksling mellom aktører med ulike interesser. Begge formene for planlegging er konsensusøkende. For å sette det på spissen; den instrumentelle planleggingens rasjonalitet ligger i kalkulasjon, mens den kommunikative planleggingens rasjonalitet ligger i ”det gode argument”.

### ***3.2 System og livsverden***

Jürgen Habermas har utviklet en samfunnsteori der han ivaretar både handlingsteoretiske (livsverden) og systemteoretiske perspektiver. Jeg har stor respekt for hans arbeider og det kan synes ambisiøst å trekke på hans samfunnsteori i denne casestudien. Jeg har ikke imidlertid ikke som ambisjon å analysere planprosessen i Groruddalen ut fra Habermas sin samfunnsteori. Men jeg har funnet at hans beskrivelse av kjennetegn innen de ulike systemene kan være fruktbart for å belyse noen av de konfliktene som kommer til uttrykk i denne casestudien. Det er spesielt handlingslogikken inne de ulike systemene som jeg trekker videre på. For å få et bilde av denne handlingslogikken er det nødvendig med en kort gjennomgang av Habermas sin samfunnsteori.

Habermas viser til at kjennetegnet ved moderne samfunn er at økonomi og politikk er skilt ut som egne systemer. Gjennom opprettelse av staten blir det også større rom for markedsøkonomisk organisering, og pengemediet blir tatt i bruk. I den kapitalistiske formen for markedsøkonomi skiller økonomien seg ut som et selvstendig subsystem som

fungerer på egne betingelser (Eriksen og Weigård 1999: 129). Systemteorien tar som utgangspunkt at samfunnet er sammensatt av en rekke slike selvregulerende delsystemer. Felles for det politiske systemet og det økonomiske systemet er at den materielle reproduksjonen skjer ved hjelp av formålsrasjonelle (strategiske) handlinger. Innenfor det økonomiske systemet finner vi som eksempel produsenter og konsumenter som hver for seg maksimerer utbyttet av sin kapital og sin kjøpekraft. Gjennom disse handlingene opprettholdes økonomien som et funksjonsdyktig system.

Habermas mener at det er tre medier som holder komplekse samfunn sammen, nemlig mediene penger, makt og solidaritet. Penger og makt fungerer funksjonelt integrerende som byttemidler på markeder og gjennom organisasjoner i samhandlingsnettverk. Poenget er at anonyme medier som penger og makt kan frita individene for å begrunne sine handlinger (Nørager 1993: 160). Det økonomiske systemet har penger som styringsmedium mens det politiske systemet har makt som styringsmedium. Et styringsmedium er altså et middel aktørene kan ta i bruk for å få andre mennesker til å handle på bestemte måter.

I livsverden derimot er det de tradisjonelle normene som gjelder. Livsverden innebærer et deltakende perspektiv, der kommunikativ kompetanse muliggjør forståelse og enighet. Enhver forståelsesprosess forutsetter kulturelt innøvde førforståelser, og ideelt sett skal ingen etter Habermas' teori ha fortolkningsmonopol på situasjonsdefinisjoner (Nørager 1993: 140). En forutsetning for kommunikativ handling er at aktørene deler en bestemt virkelighetsforståelse som avgjør hvordan de oppfatter den konkrete handlingssituasjonen. Det er denne felles bakgrunnskunnskapen som Habermas kaller livsverden.

Rent analytisk kan livsverden deles inn i tre komponenter, kultur, samfunn og personlighet (Nørager 1993: 146). Kultur betegner den samlede kulturelle viten som står til rådighet for en bestemt gruppe/samfunn på et bestemt tidspunkt. Samfunn betegner sosiale normer og regler for hva som er legitimt. Livsverden betraktes her under aspektet handlingskoordinering og som en følge av vår bakgrunnsviden fungerer den sosiale integrasjon normalt. Personlighet betegner sosialiseringssprosessen, den enkeltes livsverden inneholder implisitte ferdigheter som vi normalt bruker uten å tenke over det. Språket og kulturen danner med andre ord bakgrunnskunnskapen for kommunikative handlinger og interaksjon i livsverden. Den enkeltes livsverden er unik, men overlapper likevel med andres i større eller mindre grad gjennom samfunnets strukturer. Det er dette som muliggjør en gjensidig forståelse. Kun kontekstavhengige utsnitt er mulig å gripe for

bevisstheten. Det er imidlertid i den bevisste situasjon vi har mulighet til å kommunisere kritisk og reflektere individuelt. Gjennom kommunikasjon med andre er det likevel etter Habermas' mening mulig å gripe større deler av livsverdenens strukturelle komponenter (Nørager 1993: 142).

I forhold til denne studien kan tankene til Habermas konkretiseres i tre ulike systemer: politisk system, økonomisk system og sosialt system. System og livsverden er ulike systemer som står mot hverandre instrumentelt og kommunikativt. De er preget av ulike strategier og ikke minst hvem som har ressurser til å sette dagsorden. I det politiske systemet skapes autoriteten gjennom et demokratisk mandat. Det økonomisk systemet rettet mot privat sektor bygger på markedsstyring basert på tilbud og etterspørsel. Det sosiale systemet er kjennetegnet gjennom kommunikativ handling mellom aktørene innenfor sivil sektor. Idealtypiske kjennetegn innenfor de ulike systemene er oppsummert i figur 2.

*Figur 2. Kjennetegn ved styringssystemenes funksjonsmåte.*

<b>Styringssystem:</b>	<b>Politisk system (Offentlig sektor)</b>	<b>Økonomisk system (Privat sektor)</b>	<b>Sosialt system (Sivil sektor)</b>
<i>Autoritet:</i>	<i>Demokratisk mandat</i>	<i>Marked (tilbud/etterspørsel)</i>	<i>Kommunikativ handling</i>
Kjennetegn:	Fellesinteresser	Egeninteresser	Gruppeinteresser
	Samhandling	Konkurranse	Fellesskap
	Behov	Etterspørsel	Behov
	Medborger	Kunder	Medlem
	Politisk institusjon	Selskap	Forening

*Kilde: Lyngstad 2003:125.*

De tre systemene har forskjellige styrende prinsipper. Staten karakteriseres ved hierarkisk kontroll, markedet med kommersielt bytte og det sivile samfunn ved tillit og solidaritet. Disse prinsippene er selvsagt ikke vanntette skott mellom systemene, vi møter kombinasjoner av dem eller samvirke mellom dem.

I perioder da styringsformen i ett av systemene er under kritikk, blir ofte de andre framhevet som ideelle. Er man kritisk til byråkratiet og hierarkisk kontroll, har man på den ene siden vist til markedet og enten framhevet markedsmodeller med konkurranse som styringsprinsipp innenfor offentlig virksomhet. Andre har lagt vekt på å redusere det offentliges virksomhet og overlate oppgaver til markedet (privatisering). På den annen side har man skjelt til det sivile samfunn og lagt vekt på å redusere statens virksomhet og satse mer på nettverk og solidaritet (Lauvdal 1996: 22).

Ovennevnte perspektiv er en mulig måte å forklare hvordan de ulike systemene som er representert i denne studien står i et motsetningsforhold. Mitt utgangspunkt er at denne inndelingen kanskje kan belyse noen av de konfliktene som kommer til uttrykk i denne studien.

### ***3.3 Kampen om dalbunnen***

Denne casestudien er kalt *Kampen om dalbunnen*. Dette er ikke et eget påfunn, overskriften er hentet fra Akers Avis Groruddalen (12.5.2004). Den antyder at det foregår en maktkamp om arealene i dalbunnen og for å belyse denne maktkampen har jeg brukt Bourdieus begreper for dominans og undertrykkelse. Også for Bourdieus teori om makt, som i stor grad handler om livssjanser og former for undertrykkelse, kan det synes ambisiøst å ta utgangspunkt i denne teorien. Igjen har jeg et praktisk utgangspunkt, jeg ”plukker” analytiske perspektiver som er relevante for denne casestudien. Det betyr at jeg velger bruddstykker i Bourdieus teorikompleks. Det i seg selv kan være betenkelig, men som nevnt innledningsvis vil jeg belyse de ulike aktørenes opplevelse av makt i denne casestudien. Det betyr at hovedfokus ikke er en samfunnsanalyse av strukturell makt selv om også dette fenomenet kan framkomme gjennom inndelingen i systemverden.

Bourdieu er opptatt av at maktforhold ofte ikke erkjennes som makt, og i kraft av dette oppfattes som legitim. Arealplanlegging kan betraktes som en aktivitet der en gjennom handling forsøker å knytte forbindelse mellom eksisterende kunnskap og visjoner om framtiden (Amdam 1998: 71). Denne aktiviteten innebærer maktutøvelse langs dimensjonene tid og rom der begge dimensjonene innebærer grader av usikkerhet. Tidsdimensjonen handler om å bruke kunnskap fra fortid og nåtid til å forme framtiden. Men fordi det er knyttet stor usikkerhet til hva som vil skje i framtiden kan også utvikling av framtidsbilder betraktes som en maktkamp. Den romlige dimensjonen inneholder også maktutøvelse der det handler om å samordne ønsker, behov og ressurser mellom ulike



aktører og innen de ulike aktørgruppene. For å belyse deler av denne maktkampen har jeg analysert konkrete konflikter som har utspilt seg i det offentlige rom.

Arealplanlegging er en arena som engasjerer mange aktører. Det hevdes fra mange hold at det er skjedd en maktforskyvning fra det politiske systemet til det økonomiske systemet. Det er nye aktører på banen som påvirker utfallet av planarbeidet. Endringene består i at det offentlige i større grad enn tidligere inngår offentlig privat samarbeid om utbyggingsoppgaver og at kommunen ikke rår over økonomiske midler til å selv å erverve statlig eller privat grunn. Kommunen sies å være avhengig av både staten og private aktører i et spleiselag. Slik snakkes det i alle fall planleggerne imellom. Mens denne studien har pågått ble det arrangert et kveldsmøte under tittelen: *Tar makta planleggerne* (Norsk Form 25.10.04) og et møte arrangert av Arkitekt og designhøgskolen (19.05.05) under tittelen: *Nye praksiser, nye aktører i byutviklingen*. Det var stort sett offentlige planleggere til stede på begge konferansene. Bekymringen gjaldt *det økonomiske systemet (markedet)*, som i denne sammenheng ble omtalt som den profesjonaliserte eiendomsutviklingsbransjen.

Kommunale planleggere kommuniserer gjennom intervjuene en ensartet holdning til hvordan eiendomsutviklingsbransjen jobber. De skal ha ubegrenset med økonomisk kapital, de kjenner både planleggere og politikere som de kan drive lobbyvirksomhet mot for å få sine saker igjennom. De allierer seg gjennom næringslivsforeninger og har videre støtte gjennom næringslivsorganisasjoner. Når informantene i denne casestudien snakker om kampene som utspiller seg i rommet, vises det ofte til hvem som har mye, lite eller ingen innflytelse. Byråkratiet representert ved de offentlige myndighetene blir gjerne satt opp mot det politiske systemet og markedet opp mot offentlige myndigheter. Jeg vil belyse noen av de kampene som har kommet til uttrykk i denne planprosessen med utgangspunkt i Bourdieus forståelse av makt.

### **3.4 Pierre Bourdieus forståelse av makt**

Bourdieu er opptatt av å avdekke skjulte maktforhold og mekanismer som skaper ulikhet i livssjanser (Danielsen og Nordli Hansen 2004: 43). Han vil gjennom sin teori overskride grensen mellom den strukturorienterte og den handlingsorienterte tilnærmingen til maktforhold som stadig er gjenstand for diskusjon innen samfunnsvitenskapene. Den strukturorienterte tilnærmingen til makt ser gjerne på ulik fordeling av økonomiske

ressurser, mens den handlingsorienterte tilnærmingen belyser hvordan aktører forsøker å sette sin vilje igjennom på tross av motstand.

Den strukturorienterte tilnærmingen beskriver Bourdieu gjennom sitt begrep om habitus. Habitus er egenskaper ved individet og er i stor grad bestemmende for hvilke ressurser den enkelte får tilgang til og derigjennom også hvilke maktformer som er mulig å utøve. Bourdieu omtaler habitusbegrepet en rekke steder i sine arbeider. I boken Symbolsk makt (Bourdieu 1994: 137) skriver han følgende:

Habitus er en sosialisert kropp, en strukturert kropp, en kropp som har inkorporert de immanente strukturene i en verden, eller i en del av denne verden, i et felt, og habitus strukturerer både persepsjon av og handling i denne verdenen.

Habitus er kroppsliggjorte disposisjoner som personer i samme klasseposisjon har felles. Det er egenskaper ved individet, for eksempel i form av kunnskap, dannelse, karaktertrekk osv. Habitus bidrar til at personer innenfor samme klasseposisjon utvikler lik smak og like preferanser og handler på liknende vis.

Kapitalbegrepet er Bourdieus begrep om makt (Agora 2002: 224). Han definerer makt eller styrkeforholdene i et samfunn til fordelingen av kapital som gjør seg gjeldende innenfor klassestrukturen. Et viktig poeng i Bourdieus kapitalbegrep er at det er relasjonelt og at relasjonene er preget av sosial ulikhet, utbytting og dominans. Videre at kapital ikke bare angår materielle interesser, men i like stor grad om det symbolske, det kognitive og det sosiale (Danielsen og Nordli 1999:45). Kapital eksisterer i tre former:

- Kulturell kapital består av kunnskap i vid betydning av ordet (Bugge 2002:237). Det kan være fortrolighet med de sosiale kodene, språklige ferdigheter, manerer. osv.
- Økonomisk kapital er ressurser eller goder som er konvertible til penger.
- Sosial kapital er eksklusive sosiale relasjoner eller nettverk som den enkelte kan bruke til å sikre ulike former for avkastning. Eksempel på sosial kapital kan være kontakter som den enkelte kan mobilisere for å oppnå noe, for eksempel å påvirke beslutninger.

Kapital er altså noe som setter en aktør i stand til å tvinge sine interesser igjennom på tvers av andres interesser. Bourdieu viser til at "interesser" framstår som naturlige og at vi har en tendens til å beskrive interesser som økonomisk motivert. Han viser til (Danielsen og Nordli Hansen 1999: 49) at den logikken som gjelder innenfor det økonomiske feltet ikke

kan overføres til våre handlinger innen alle andre felter. Våre handlinger er ikke som enkelte hevder strategisk kalkulerende i forhold til et resultat som skal gi størst mulig økonomisk vinning. Å ha interesser betyr ikke at aktørene er rasjonelle, at det er disse grunnene som styrer, leder eller orienterer handlingene. Men samtidig mener Bourdieu at det ikke finnes interesseløse handlinger, dvs. handlinger som kan begrunnes i forhold til forpliktelser til fellesskapet og fellesskapets normer. Alt i alt betyr dette at vi handler ut fra interesser, men at disse ikke nødvendigvis er strategisk motiverte, men en naturlig følge av vår habitus.

Symbolsk kapital er ikke en egen form for kapital, men en måte som andre maktformer fremtrer og blir oppfattet på under bestemte betingelser. Det handler om makt til å konstruere virkeligheten. Symbolsk makt er kapital som ikke oppleves eller erkjennes som makt og som i kraft av dette oppfattes som legitim. Bourdieus egne eksempler er ulike former for prestisje, ære, autoritet, renommé, myndighet osv. Symbolsk makt er en usynlig makt som bare kan utøves med delaktighet av de som ikke vet at de ligger under for den. Og det kan også hende at den som utøver symbolsk makt ikke er klar over det (Bourdieu 1996: 38).

I forhold til denne studien kan symbolsk makt betraktes som en maktstrategi. En måte å legitimere makt på er å bruke strategier med symbolsk innhold. Når for eksempel byråkratiet uttaler at deres oppgave er å ivareta *fellesskapets interesser* kan det være en form for utøvelse av symbolsk makt. Byråkratiets oppgaver som såkalt nøytral part oppfattes som legitim. Eller når næringslivet påberoper seg nødvendigheten av *forutsigbarhet* for sin etablering i dalbunnen av hensyn til *lønnsom drift*. Dersom bedriften trues med hensyn til lønnsomhet så trues også den enkelte arbeidsplass. Det blir sjelden stilt spørsmål ved hvorvidt dette er riktig, trusselen oppfattes som legitim.

Habitus beskriver hvorfor personer innenfor samme klasseposisjon har like preferanser og handler på samme vis. Gjennom denne studien har jeg kommet på sporet av habitusbegrepet. Jeg har imidlertid valgt å ikke gjøre en analyse i forhold til de ulike praksisene. Dette fordi det ikke er viktig i forhold til min problemstilling, men mest av alt av hensyn til anonymisering av mine informanter. Jeg har likevel gjort en kort gjennomgang av begrepet ovenfor fordi habitusbegrepet er grunnleggende i forhold til å forstå de ulike kapitalformene og hvordan de får kraft.

## Kapittel 4 Transformasjonen fra jordbruk til industri

I dette kapitlet vil jeg belyse noen viktige trekk ved utviklingen og hva som preger dagens materialitet i dalbunnen. Jeg gjør denne gjennomgangen fordi dagens materialitet kan tenkes å legge føringer på hva som oppfattes å være mulig i forhold til en planlagt stedsutvikling. Dette fordi det er sterke økonomiske interesser etablert i dalbunnen, både statlige og private.

### 4.1 *Utviklingen i dalbunnen*

Norges aller første jernbanestrekning åpnet i 1854, hovedbanen mellom Christiania og Eidsvoll ble lagt gjennom Groruddalen. I 1900 kom NSBs skiftestasjon på Alnabru. Denne skulle ta seg av både skifting av vogner som var i transitt via Oslo og fordeling av vogner til terminaler i Oslo (Miljøsone 2005, innsatsområde 3: 25). En ny og moderne skiftestasjon ble bygget i 1970. I 1960- og 70 – årene ble containere innført og det ble også etablert en containerterminal på Alnabru. For NSB var etableringen på Alnabru et forsøk på å møte konkurransen i forhold til veitransporten. Alnabruterminalen skulle gjøre både omlastning mellom bil og tog og sorteringen av godsvogner til riktig jernbanestrekning mer effektiv. Også bedrifter som baserte seg på å transportere gods med bil etablerte seg i dalbunnen, særlig de transport- og spedisjonsbedriftene som drev tungtransport. Det ble attraktivt for de bilbaserte bedriftene å være lokalisert i dalbunnen. Rimelige tomter i forhold til arealkrevende virksomheter samt at det parallelt med at jernbanens etablering ble bygget flere motorveier for å møte økt transport ved trailertrafikk.

Etableringen av Oslo Lufthavn på Gardermoen tidlig på -90 tallet samt effektive motorveier har videre bidratt til at området er blitt attraktivt for handelsnæringen der kundene er henvist til bruk av bil. Dalbunnen kjennetegnes av stor gjennomgangstrafikk (3 motorveier), trafikkrevende næringer og handelssentra. Tall fra Statens Vegvesen Oslo (SVO) viser at 575 000 personer reiser gjennom, til, fra eller internt i dalen hver eneste dag. 415 000 av disse reiser med personbil. Beregninger viser at det forekommer overskridelser av nasjonale mål for luftforurensning langs deler av Ring 3, Alnabruområdet, E6 ved Furuset og Trondheimsveien ved Linderud ([30](http://www.prosjekt-</a></p></div><div data-bbox=)

goruddalen.oslo.kommune.no/). Boligområdet Tittutgrenda<sup>10</sup> er lokalisert mellom Strømsveien og Terminalveien, et av dalbunnens mest belastede trafikkområder.

Historikeren Edgeir Benum (Benum1994: 79) skriver at dalbunnen ble formet mellom de nye boligstrøkene i dalsidene fra 1950 tallet. Landskapet i dalbunnen ble skapt av bygninger i en eller to etasjer, med en grunnflate som dekket store arealer. Generalplanen av 1950 omtalte området i dalbunnen av Groruddalen som ”industristrøk”. Dette industristrøket skilte seg markert fra tidligere industriområder. ”Rasjonalisering” var, slik både industriledere, fagbevegelse og offentlige myndigheter så det, det viktigste middelet for å øke effektivitet, produksjon og lønnsomhet i industrien. I fabrikkene gjaldt det å skape en ”flytende prosess” for å få opp effektiviteten. Materialene skulle strømme gjennom produksjonsanlegget så raskt som mulig. Tid var penger, enten det gjaldt arbeidernes tid eller tida fra materialene kom inn gjennom bedriftsporten til de gikk ut igjen som salgbare artikler. Kampen om tida ga form til dalbunnen i Groruddalen skriver Benum. De som ville reformere, ønsket seg ubrutte flater – lave bygninger med stor grunnflate. Som en følge av transportplanleggingen kom det altså i gang en fysisk planlegging på bedriftsnivå. Mens kommunens generalplan av 1950 fastla hvor i byen industrien skulle bygge, kom industri- og engros - bedriftenes mange ”generalplaner”, bygd på transportanalyser, til å bli bestemmende for hvordan det skulle bygges. Slik virket den offentlige planleggingen ovenfra og den private nedenfra sammen til å gi dalbunnen form.

## ***4.2 Analyse av dalbunnens materialitet***

I etterkrigsårene ble det lagt et løp for Groruddalen, næring i bunnen og boliger i dalsidene. Jernbanens godsterminal og den stadige økende biltrafikken, både privatbilen og tungtrafikken på vei, har satt sine spor i dalbunnen som man på -50 tallet knapt nok kunne forestille seg. Dalbunnens materialitet er vanskelig å beskrive med ord. Jeg har derfor valgt å ta med et oversiktsbilde for lesere som ikke har beveget seg der.

---

<sup>10</sup> Tittut var navnet på en husmannsplass under Hovin gård. Der hvor plassen engang lå stanger Tittutveien i dag mot en støyskjerm.

*Bilde 1: Terminalområdet i Groruddalen.*



Bildet viser selve terminalområdet som er et sentralt tema i denne casestudien.

Terminalområdet er omkranset av flere motorveier som besørger transporten av materialer og industriprodukter ved trailertrafikk. Totalt er det ca 2000 arbeidsplasser innenfor terminalområdet. Alle personbilene, både de som farer gjennom området og de som kjører mellom dalsidene preger også dalbunnens materialitet.

Sett fra befolkningen i Groruddalen kan manglende styring være et uttrykk for utviklingen i dalbunnen. En dal der det omtrent ikke er mulig å bevege seg uten bil, folk som bor i dalsidene er stengt ute fra dalbunnen. Østerberg er inne på at dersom Groruddalen skulle bli en helhet, et tvillingsted til Oslo, så måtte dalbunnen gjenerobres av befolkningen (Østerberg 1998: 141). Dalbunnen er i dag preget av vekst tilrettelagt for trafikk. For næringslivet er lokalisering av godsterminal, motorveier i umiddelbar nærhet og kort avstand til Oslo sentrum samt Oslo Lufthavn en ønskesituasjon. Effektiv godshåndtering gir også i dag lønnsom drift.

Utviklingen i dalbunnen har ikke stoppet opp, men fortsetter nesten uavbrutt med flere etableringer av transportkrevende næringer. Utviklingen har vært preget av

enkeltbeslutninger. Dalbunnen er attraktiv for handelsnæringen som tiltrekker seg kunder fra et stort geografisk område. Motorveiene gjør bilen til det mest effektive transportmidlet inn til disse virksomhetene. Østerbergs beskrivelse av at bebyggelsen i all sin vilkårlighet bare kan forenes gjennom privatbilismen er treffende for dalbunnen (Østerberg 1998: 35). Han kaller privatbilismen for mazdaismen ut fra at bilen ikke er et gode, men en skjebne, eller med andre ord et nødvendig onde. Mazdaen brukes som et bilde for å forklare nødvendigheten av et eget kjøretøy for å takle hverdagen. Dalbunnens materialitet gjør det ikke enkelt å ta beina fatt. Heller ikke sykkel eller kollektivtrafikk møter hverdagens utfordringer når det gjelder å rekke jobb, skole eller butikk. Trafikkplanleggingen har vært styrende for utviklingen. Støy- og trafikkforurensningen øker tilsvarende.

## Kapittel 5 Plansystemet og helhetlig plan for Groruddalen

### 5.1 Innledning

Mitt andre delspørsmål i denne casestudien gjelder aktørenes opplevelse av planprosessen. En ramme for å få tak i denne forståelsen er det formelle plansystemet sett opp mot den planleggingsmodellen som planmyndighetene har valgt for denne konkrete planprosessen. I dette kapitlet presenterer jeg derfor det formelle plansystemet slik det følger av Plan- og bygningsloven samt Rikspolitiske retningslinjer for areal og transportplanlegging. Dette blir etterfulgt av en gjennomgang av planmodellen som fra kommunens side har fått navnet *"Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen"*. Innenfor denne utviklingsplanen for Groruddalen har jeg som nevnt konsentrert casestudien til planene som gjelder dalbunnen.

Det er også inngått et samarbeid mellom staten og Oslo kommune med sikte på miljøforbedringer i Groruddalen. Fire geografiske områder er utpekt som miljøsoner. Et av områdene går under betegnelsen innsatsområde 3 og er geografisk bestemt til Alnaelva og terminalområdet. Også dette området ligger i dalbunnen og gjelder deler av det samme fysiske området som inngår i *"Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen"*.

For deler av utviklingsplanen for Groruddalen er det videre introdusert en modell for utvidet medvirkning. Jeg vil kort gjennomgå denne modellen slik den presenteres blant annet i Oslo kommunens foreløpige<sup>11</sup> evalueringsrapport. Videre vil jeg kort nevne øvrige metoder som er tatt i bruk fra kommunens side for å søke åpenhet rundt planene. Totaliteten av medvirkning i planprosessen vil bli presentert fyldigere i kapittel 7 som gjelder selve høringsfasen.

Til slutt i dette kapitlet vil jeg analysere planmodellen som er tatt i bruk i denne casen ut fra aktørenes opplevelser. Det er tre bilder som her peker seg ut som sentrale: målforståelsen, tidsperspektivet på de ulike planene og samordningen av de respektive planene mellom de ulike kommunale etatene og mellom Oslo kommune og staten. Som

---

<sup>11</sup> Utkast til Evalueringsrapport av medvirkning i utarbeidelsen av områdeprogrammer ble utarbeidet av Plankontoret for Groruddalen etter at medvirkningsprosessen var gjennomført høsten 2003. rapporten er pr. dato ikke ferdigstilt.



analytisk ramme vil jeg ta utgangspunkt i perspektivene innenfor hhv. government og governance. Jeg vil også analysere den valgte planmodellen ut fra et maktperspektiv.

## ***5.2 Areal- og transportplanlegging***

Først noen ord om det norske plansystemet. I 1965 ble bygningsloven innført og med den kom en generell planleggingsplikt for kommunen. Arealplanleggingen har siden vært helt sentral i forhold til fysisk planlegging. Planleggingsplikten gjelder utarbeiding av overordnede kommunale planer (generalplaner), som i neste omgang følges opp av juridisk bindende detaljplaner (reguleringsplaner). I 1985 overtok plan- og bygningsloven, som blant annet innebar et navneskifte fra generalplan til kommuneplan. Gjennom den nye loven i 1985 fikk kommunen myndighet til å egengodkjenne sine arealplaner (Straume 2001: 70). Tidligere måtte arealplaner oversendes til Miljøverndepartementet for godkjenning, mens de etter den nye loven ble ankeinstans. Staten har imidlertid fortsatt adgang til å komme med innsigelser i forhold til kommunale arealplaner. I så fall går planene til Miljøverndepartementet for avklaring av konfliktene og endelig godkjenning der. Det er også gjennom Plan- og bygningsloven at kommunen plikter å sende sine planer ut på høring.

Kommuneplaner er ment å skulle være en overordnet plan som skal gjelde på tvers av alle sektorer. I 1993 ble det innført Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. I retningslinjene heter det bl.a. at det skal legges vekt på løsninger som gir korte avstander mellom funksjoner og det skal legges vekt på økt konsentrasjon av utbygging. Formålet med retningslinjene er at arealbruk og transportsystem skal utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse med miljømessige gode løsninger. Det skal videre legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene (NOU<sup>12</sup> 2003: 14). Bak disse noe diffuse reglene ligger en tanke om en fortetting, korte avstander mellom bolig, infrastruktur og arbeidssted skal gi mindre transportarbeid. Videre skal knutepunktutvikling sikre at det skal satses på utvikling av områder med gode transportforbindelser. Kommunen plikter å følge Rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging. Manglende oppfølging gir grunnlag for å klage inn kommunale vedtak for overordnede myndigheter og kan også gi grunnlag for innsigelse fra sektormyndigheter og overordnede myndigheter.

---

<sup>12</sup> Norsk offentlig utredning.

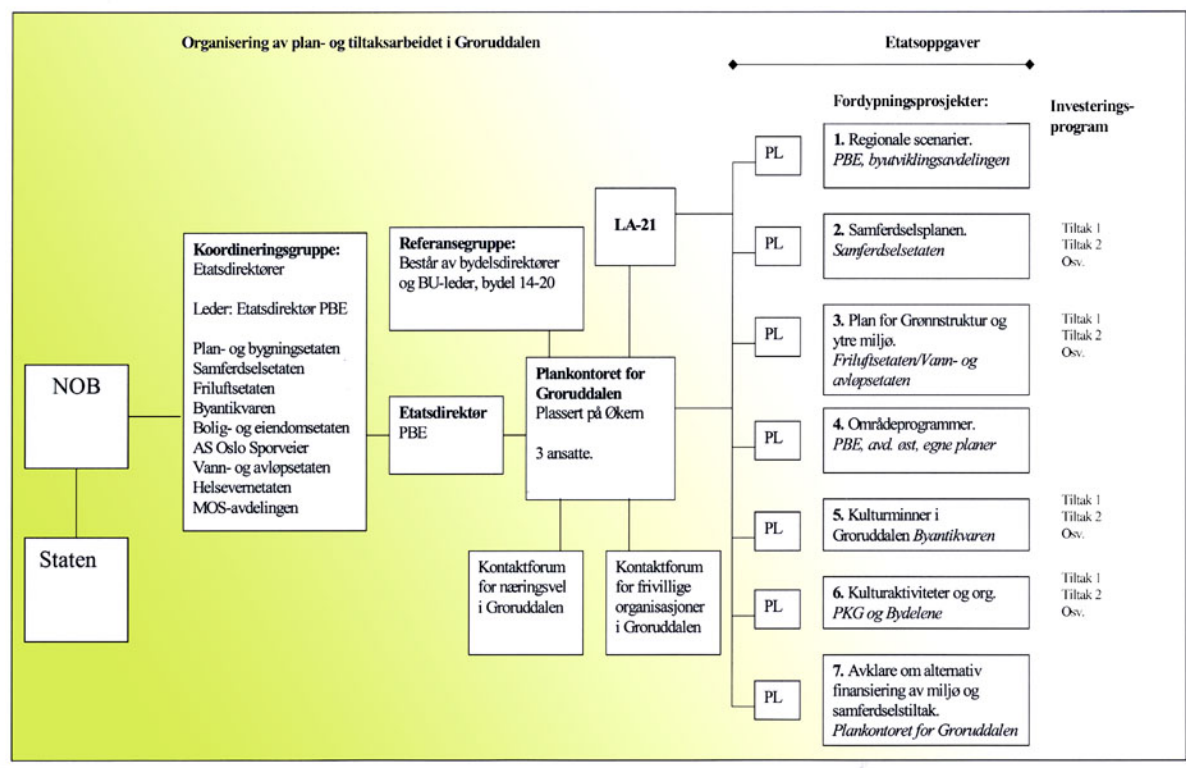
OPS (offentlig, privat samarbeid), også kalt utbyggingsavtaler, er ofte i bruk i offentlig planlegging enten det gjelder vei utbygging eller det gjelder å "ruste" opp gatebildet på Karl Johans gaten til 1000 års jubileet i 2005. Innen arealplanlegging har vi videre eksempler på at kommunen selger grunn og derigjennom stiller krav til utbygger om for eksempel barnehagebygg i tilknytning til et nytt boligkompleks, grøntarealer, størrelsen på leiligheter mv. KPMG har som tidligere nevnt utarbeidet en rapport om offentlig – privat samarbeid (mars 2003). Her betraktes OPS som en alternativ finansieringsform for å avlaste offentlige budsjett (2003: 46). Alternativt kan OPS betraktes som en privatisering av oppgaver som tidligere ble utført av offentlige myndigheter.

### ***5.3 Planleggingsmodellen for Groruddalen***

Det er siden begynnelsen av -90 tallet presentert en rekke planer og utredninger som berører geografiske områder i Groruddalen. Planleggingsfasen slik den blir beskrevet i kapittel 6, tar imidlertid utgangspunkt i den politiske behandlingen som ble etterfulgt av Kommuneplan 2000. I forlengelsen av denne fattet bystyret følgende vedtak: *"Det utarbeides en helhetlig plan for utvikling av hele Groruddalen"*. Byråden for næring og byutvikling fremmet videre i denne forbindelse et eget notat (datert 8.5.2000) *"Vi tror på Groruddalen"*. Sistnevnte dokument er utgangspunktet for Byrådssak 61/02 der *Utviklingsprogram for Groruddalen* blir behandlet.

Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune fikk i oppdrag å følge opp Byrådets notat *"Vi tror på Groruddalen"*. Med utgangspunkt i dette notatet ble det utarbeidet sju fordypningsprosjekter. To av disse fordypningsprosjektene vil ha spesiell fokus i denne studien. Det ene gjelder regionale scenarier og det andre gjelder to av områdeprogrammene som gjelder deler av dalbunnen. Arbeidet med fordypningsprosjektene ledes av de respektive etatene i kommunen. Ansvar for å samordne de ulike kommunale planene er i henhold til arbeidsmodellen lagt til Plan- og bygningsetaten.

Figur 4: Arbeidsmodell for det kommunale planarbeidet.



Kilde: Områdeprogram for Alfasetmorenen – Nyland (juni 2004)

I byrådssaken (sak: 61/02) påpekes det at hovedutfordringen er å få redusert den enorme belastningen fra biltrafikken, og at man gjennom en helhetlig satsning vil bedre livskvaliteten for dalens beboere og arbeidstakere. Tidsperspektivene for planene er inndelt i kort, mellomlang og lang sikt, hhv ca 5, 15 og 30 år.

### 5.3.1 Regionale scenarier

Fordypningsprosjektet regionale scenarier skisserer ulike framtidsbilder for Groruddalen og illustrerer virkningene av ulike drivkrefter som Plan- og bygningsetaten mener er styrende for utviklingen i regionen. Framtidsbildene skal skissere mulige utviklingsløp på 20 – 30 års sikt, basert på faktorer som har betydd mest for utviklingen i regionen de siste 20 årene. Det er skissert totalt fire scenarier.

I scenariet *boligbyen* utvikles visjonen om hvordan Groruddalen kan utvikles til å bli en boligby. Boligbygging vil prioriteres sterkere enn næringsutbygging. Det er områdets sentrale beliggenhet kombinert med økt boligpress i Oslo som er begrunnelsen

for å vurdere om dalbunnen skal benyttes til boligbygging i stedet for næring. De mest arealkrevende og transportgenererende næringene vil som en følge av dette scenariet flytte ut fra dalbunnen.

*Nye næringer* er et annet scenario som beskriver en utvikling der Groruddalen blir et område for urbant næringsliv. Utviklingen drives først og fremst av lave arealkostnader sammenliknet med andre deler av hovedstaden, og av de mange nye næringene som etter hvert lokaliseres til dalen. Alnabruterminalen legges på sikt ned og nye veier for distribusjon er en forutsetning for dette scenariet.

*Norges logistikk-senter* beskriver Groruddalen som landets dominerende senter for næringer tilknyttet transport og logistikk. Bedriftene i området og Alna-terminalen forbedrer sine logistikkfunksjoner og effektivitet i tråd med utviklingen innenfor godstransporten. Det heter i dette scenariet at boligveksten i regionen vil skje gjennom utbygging på Romerike og gjennom fortetting innenfor Ring 3<sup>13</sup>.

For scenariet *Mellomlandet* skisseres en utvikling der markedsutviklingen i Oslo-regionen bestemmer hvilke områder som blir bygget ut. Området vil være regulert til næringsformål og kunne tilby relativt rimelige eiendomspriser. Kommunale og statlige investeringer vil være relativt lave, fordi det forutsettes at utbyggerne betaler for nødvendige oppryddingstiltak etter hvert som områder i dalen kan frigjøres for utbygging. Dalen vil ikke være interessant for utbygging av boliger, fordi markedet ikke kan bære kostnadene ved de omfattende miljø- og trafikktiltakene som er nødvendig. Mellomlandet beskriver det samfunnet som utvikles mellom en gradvis mer fortettet by i sørøst og villaforstedene i nordøst på Nedre Romerike.

Anbefalingen fra Plan- og bygningsetaten ble offentliggjort 8. mars 2004 gjennom rapporten ”*Regionale scenarier for Groruddalen fram mot 2030*”. Etaten anbefalte at utviklingen bør baseres på en visjon som kombinerer bygging av boliger og tilrettelegging for nye næringer. Det er altså scenariene *boligbyen* og *nye næringer* som anbefales. Med nye næringer siktes det til annen næringsvirksomhet enn den som befinner seg i dalbunnen i dag. Det heter også at det må foretas en omfattende miljøopprustning i dalen.

### 5.3.2 Områdeprogrammer

Områdeprogrammene skal ifølge Plan- og bygningsetaten fastsette rammer og retningslinjer for den fysiske utviklingen innenfor et avgrenset område. Det heter at

---

<sup>13</sup> Ring 3 er ringveien som geografisk skiller indre og ytre deler av Oslo by.

innholdet i et områdeprogram skal være et politisk og faglig styringsdokument som fastsetter rammer og retningslinjer for fysisk utvikling og tilrettelegging for praktisk gjennomføring. På nettsidene<sup>14</sup> til Plankontoret for Groruddalen heter det videre at de geografiske områdene er valgt på bakgrunn av potensialet for byendring og behovet for å avklare framtidig arealbruk. Implisitt i potensialet for byutvikling ligger at det innen disse geografiske områdene fortsatt finnes ubebygde arealer.

Områdeprogrammene for *Alfasetmorenen – Nyland* og *Alnabruområdet* skisserer tre framtidsbilder for de valgte geografiske områdene:

- *Ny trend* – innovasjon innen håndverk, små reparasjoner og gjenbruk som utgangspunkt for bærekraftig kreativitet.
- *Byport øst* – utvikling mot et regionalt knutepunkt
- *Blågrønn* fornyelse

Begge områdeprogrammene konkluderer i tråd med regionale scenarier. I områdeprogrammet for Alnabruområdet (høringsutkast 2004: 64) fremgår blant annet:

Områdeprogrammet legger opp til en gradvis utvikling mot en multifunksjonell bystruktur der næring og bolig kan eksistere sammen. Det skal satses på ny image gjennom omfattende miljøopprustning og reduksjon av trafikk- og luftforurensningen. Alnaparken og gjenåpnet Alnaelv samt grønne områder som legger til rette for gode steder og velfungerende sammenhenger i området, er vesentlig i denne sammenheng.

Mens regionale scenarier behandler dalbunnen under ett, tar områdeprogrammene for seg klart begrensede geografiske områder. Området der logistikknæringen er lokalisert (terminalområdet) ble ikke behandlet i programmene.

## 5.4 Miljøsonearbeidet

Miljøsonearbeidet er en parallell prosess til det øvrige planarbeidet der staten og Oslo kommune uttaler at de har som ambisjon å gjøre en felles innsats for å ruste opp miljøet i Groruddalen. Det er Miljøverndepartementet som representerer staten når det gjelder

---

<sup>14</sup> <http://www.byrådsavdeling-for-byutvikling.oslo.kommune.no/groruddalen/>

miljøsonearbeidet. Tidsperspektivet på miljøsonearbeidet er 10 – 15 år (Bedre miljø i Groruddalen 2003: 46).

Statens utgangspunkt for å samarbeide med Oslo kommune om bedre miljø i Groruddalen er nedfelt i Stortingsmelding nr. 23 (2001-2002) ”*Bedre miljø i byer og tettsteder*”. Oslo kommunes utgangspunkt for dette samarbeidet var ”Utviklingsprogram for Groruddalen” vedtatt av bystyret 18.12.2002. Høsten 2002 ble det nedsatt en ”Administrativ samarbeidsgruppe for Groruddalen” mellom staten og Oslo kommune for å forberede politiske møter mellom representanter for regjeringen og byrådet. Gruppens oppgaver var å samordne kommunale og statlige tiltak og foreslå strategier for å forbedre miljøet i Groruddalen (Bedre miljø i Groruddalen 2003: 3).

Det ble lansert åtte strategier for miljøsonearbeidet. Rapporten ”Bedre miljø i Groruddalen” fra Oslo kommune (2003) beskriver den planlagte innsatsen. De 8 hovedstrategiene er følgende:

1. Hovedveinettet omdefineres og miljøet omkring bedres
2. Kollektivtilbudet styrkes for å redusere biltrafikken og bedre miljøet
3. Byutvikling prioriteres ved T- og jernbanestasjoner
4. Gang-, sykkel- og turveinettet bygges ut og skiltes
5. Stimulering av miljøvennlige reiser i Groruddalen
6. Den blågrønne strukturen i dalen utvikles
7. Nærings- og terminalområder i dalbunnen ryddes
8. Kulturminner og nærmiljøtiltak styrker identitet og trivsel

Arbeidet ble organisert i 5 innsatsområder, bestemt til avgrensede geografiske områder. For innsatsområde 3, Alnaelva og Terminalområdet er det lagt vekt på et samarbeid med lokale aktører i området bestemt til logistikknæringen og grunneierne. Statsbygg fikk i oppdrag av Miljødepartementet å koordinere det konkrete samarbeidet mellom staten, Oslo kommune og logistikknæringen. Begrunnelsen for å engasjere Statsbygg var at de ikke hadde noen eierinteresser i dalbunnen og følgelig kunne de opptre som en nøytral part. Det er strategien under punkt 7 som er relevant i denne studien der det heter at nærings- og terminalområdet skal ryddes.

Rapporten for innsatsområde 3 ble utarbeidet i felleskap av Jernbaneverket, Statens Vegvesen Region øst, ROM eiendomsutvikling AS og i samarbeid med CargoNet AS, Posten Norge AS, Linjegods AS, Mantena AS og Tollpost Globe AS (Miljøsone 2005, innsatsområde 3: 3). Resultatet av samarbeidet mellom staten og logistikknæringen er

miljøtiltak på kort sikt, ikke ulikt en ”Rusken”<sup>15</sup> aksjon, det vil si en opprydding i deler av området. Større tiltak som det pekes på er stort sett tiltak som er tatt opp i andre kommunale planer. Gjenåpning av Alnaelva langs terminalområdet er et tiltak som nevnes. Dette tiltaket ligger inne i et av kommunens fordypningsprosjekter, *Grøntstruktur og ytre miljø*. Et annet tiltak som nevnes er et nytt veikryss som fra før av ligger inne i *Samferdselsplanen* (Miljøsone 2005, innsatsområde 3: 46). Det kommer i det hele tatt ikke noen nye konkrete tiltak ut av dette samarbeidet bortsett fra en rapport på 62 sider med undertittel *forslag til miljøtiltak*. For øvrig bærer rapporten preg av å være en forsvarstale for at godsterminal og logistikknæringen må få forutsigbarhet for sin lokalisering i dalbunnen, dette på tvers av de øvrige planene som er nevnt. I forordet til rapporten heter det at terminalen representerer betydelige nasjonale interesser. Staten legger opp til en maktstrategi i form av åpen konfrontasjon mot Oslo kommune.

## 5.5 Medvirkning

I henhold til Plan- og bygningsloven<sup>16</sup> skal planmyndigheten på et tidlig tidspunkt i planarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosesser. Helhetlig plan for Groruddalen er ikke hjemlet i Plan- og bygningsloven. De to områdeprogrammene som gjelder deler av dalbunnen ble imidlertid underlagt en såkalt utvidet medvirkningsprosess. Initiativet ble tatt av Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og ble begrunnet i et ønske om å demokratisere planleggingen. I Byøkologisk program (2002 – 2014: 42) heter det:

Styrke demokratiske institusjoner på alle plan, sørge for styreformer preget av åpenhet og ansvarlighet, delaktighet i beslutningsprosesser og rettferdighet. Opprettholde retten som alle har til å motta riktig informasjon til riktig tid når det gjelder miljøsaker, alle utbyggingsplaner og aktiviteter som berører dem eller det de er interessert i.

Utvidet medvirkning etter ROM modellen har blitt brukt som begrep for medvirkning i denne planprosessen. Utgangspunktet var at Oslo kommune har deltatt i PEGASUS (Planning, environment, governance and sustainability) programmet. PEGASUS er et samarbeid mellom 7 europeiske byer, deriblant Oslo. Gjennom deltakelsen i PEGASUS

---

<sup>15</sup> Rusken er en årlig dugnad for rydding av søppel som Oslo kommune arrangerer i samarbeid med skoler, velforeninger, bedriftsidrettslag med flere.

<sup>16</sup> Paragraf 16-1 Samråd, offentlighet og informasjon.

programmet ble ”*Groruddalssatsningen*” valgt ut for å prøve ut anvendeligheten av en nederlandsk metode for medvirkning i bærekraftig arealplanlegging. ROM modellen<sup>17</sup> har sitt utspring fra Rotterdam, hvor arenaen var havneområdet. Det hevdes at modellen er spesielt egnet når et område skal ”støpes” om. Planleggere og berørte parter skal sammen bestemme de langsiktige målene for området. Metoden som det vises til er av generell karakter og kan minne om retningslinjene for offentlig privat samarbeid. I hovedtrekk handler det om å trekke berørte parter inn i et forpliktende samarbeid. I dette ligger at det skal skje reelle forhandlinger mellom partene.

I januar 2000 ble det etablert et eget Plankontor for Groruddalen. Kontoret fikk blant annet ansvar for informasjon til berørte bydeler, det organiserte foreningslivet og til befolkningen generelt. Det er også gjennomført høringsmøter der Plan- og bygningsetaten presenterte sine planer for offentligheten. Også tradisjonell høring slik vi kjenner den fra Plan- og bygningsloven ble gjennomført for regionale scenarier og områdeprogrammene.

Plankontoret for Groruddalen fikk også i oppdrag å organisere og gjennomføre medvirkningsprosessen. I den foreløpige evalueringsrapporten begrunnes prosessen ytterligere (Plankontorets foreløpige evalueringsrapport 2004: 4):

- større åpenhet rundt planleggingen
- skape et mer forpliktende samarbeid mellom offentlig og privat sektor på sikt
- å skape tillit mellom planleggere og aktører, og mellom aktørene
- avklare aktørenes roller, muligheter og begrensninger
- åpne for en mer konstruktiv dialog og relevante brukerinnspill
- få fram flere og bedre forslag fra aktørene

Det heter også at alt i alt skulle dette gi en mer rasjonell planprosess. Den endelige modellen for utvidet medvirkning er i foreløpig evalueringsrapport omdøpt til ROM light.

Medvirkningsprosessen for de to områdeprogrammene ble organisert til 3 møter. De som ble invitert til å delta var velforeninger i området, handelssentra, direkte berørte grunneiere og Groruddalen Miljøforum. Deltakerne som ble invitert til møtene var med andre ord de som vanligvis blir invitert til tradisjonelle høringer etter Plan- og bygningsloven.

---

<sup>17</sup> ROM er den nederlandske forkortelsen for Areal og Miljø.



## 5.6 Bilder av planmodellen

Det er en omfattende planprosess for Groruddalen som er igangsatt. Planleggingsmodellen som er gjengitt i pkt 5.3 (figur 4) viser en arbeidsplan som skal samordne innsatsen til de ulike kommunale etatene, sikre et samarbeid med staten og trekke inn lokalbefolkningen. Som oppsummerende bilder vil jeg drøfte tre aspekter ved den valgte planmodellen. Dette er aspekter som er konkretisert av informanter som har vært en del av selve planprosessen. Det ene aspektet angår de overordnede målene innenfor *Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen* som er svært generelt formulert og følgelig lite håndgripelig. Hva innebærer det at målet er å *bedre miljøet i dalbunnen*? Det viser seg at denne manglende målforståelsen fører til store konflikter mellom aktørene både internt i kommunen, mellom kommunen og staten, og mellom kommunen og andre aktører i planprosessen. Dette kan formuleres til målformuleringsproblemet og vil bli nærmere konkretisert under kapittel 6 der konfliktområdene vil bli belyst fra de ulike aktørenes ståsted. Det andre aspektet angår samordningen mellom de ulike aktørene i planmodellen. Til sist vil jeg også belyse tidsaspektet innenfor de respektive planene.

Miljøforbedringer har blitt flagget som det overordnede målet i denne planprosessen. Alle jeg snakket med var opptatt av miljøaspektet ved planleggingen. Hva som fører til bedre miljø var det imidlertid delte meninger om. En statlig planlegger som jeg intervjuet mener at miljøutfordringene ligger i å redusere biltrafikken:

De store miljøbelastningene ligger i at E 6 går gjennom området og Østre Akervei. Området er jo omringa av sånne kjempekorridorer for veitrafikk som helt klart er et miljøproblem. Og da har noen av de utredningene vist at ved å transformere noen av disse områdene til bolig og næring, så vil det generere enda mer biltrafikk. Så det er ingen løsning på miljøproblemene i Groruddalen, for det vil forsterke den bilintensiteten som er i området [SL1].

Den samme planleggeren uttrykte forundring over at miljøproblematikken etter hvert ble nedtonet i prosessen:

Miljøproblematikken har liksom falt ut under prosessen, det har dukka opp sånne spørsmål som Alnaelva og å flytte terminalen som et grep, men som ikke løser miljøproblemene som er så store i bydelen. Fakta ligger jo der, men det faller bort, det er liksom så mye hyggeligere å tegne skisser med boliger her og grønne områder og alt mulig sånt noe, det er brukt masse ressurser på det og mange av de har på mange måter sett helt bort fra den virkeligheten som er der i dag. Det er sikkert morsomt det altså, men jeg tror ikke det har veldig stor innvirkning på de

løsningene man må finne for å få til et bedre miljø i Groruddalen. Ellers er det mange år siden en så at etableringen av alle kjøpesentrene som har fått lov til å etablere seg, og en vet at det generer veldig mye biltrafikk, det ser en på lokal veiene der hvor bilene står i kø. Og et år etterpå går en ut og beklager seg over biltrafikken, det henger jo veldig godt sammen, det er jo et resultat av denne etableringen som er veldig bilbasert. De fleste som skal til IKEA bruker bil. Det er et paradoks at de har gjort det, man visste at området var miljøbelastet og likevel tillot de etablering av Alnasenteret, SMART Club, IKEA med flere [SL 1].

Miljøproblematikk kan være så mangt men her er forståelsen at det å få redusert biltrafikken er utfordringen. Kommunen har ikke hatt styringen gjennom de mange nyetableringene av transportkrevende handelssentra de senere årene. Planleggeren er videre skeptisk til om boliger og nye næringer i dalbunnen vil føre til redusert biltrafikk.

Med bakgrunn i ovennevnte stilte jeg en av lederne i Oslo kommune et direkte spørsmål om hvorvidt ”*Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen*” vil føre til redusert støy- og luftforurensning i dalbunnen:

Hvis vi ser på notatet fra 2000 så var miljø en av delene, men det var også å utvikle Groruddalen til en hensiktsmessig byområde i et regionalt perspektiv. Og det er klart at det regionale perspektivet gjør jo at argumentene for å la terminalen ligge der og for å la det være logistikk, er sterke. Bare så en ikke glemmer at i tillegg til miljø så var det også noe med Groruddalens regionale rolle som var en målsetting. Jeg vet at Plankontoret som regel overser det argumentet men det lå der også. Jeg håper jo at man gjennom Miljøsonearbeidet går mer inn i det. Blant annet dette som går på Tittutgrenda og Alnabru, den delen av Miljøsonearbeidet. Vi ville gjerne at staten skulle bistå oss til å se mer på de elementene. Men selv uavhengig av hva som skjer i Groruddalen, så vil det jo skje 35 % økning i trafikken i løpet av et par tiår. Så uansett vil det bli en økt belastning, så spørsmålet er om noen av disse prosjektene kan forebygge/ redusere en automatikk i økt trafikk [KL 1].

Spørsmålet er altså om noen av disse prosjektene kan forebygge/ redusere en automatikk i økt trafikk. Målet for planprosessen tones ned og ansvaret skyves over på staten og Miljøsonearbeidet. Det er i det hele tatt svært usikkert om noen av de igangsatte prosjektene vil føre til en miljøforbedring og uansett så vil trafikken øke mener vedkommende leder i Oslo kommune.

Miljøaspektet får videre en merkelig form gjennom statens og logistikknæringens samarbeid. Det heter at de sammen skal bidra til et miljøløft i sentrale deler av Groruddalen og på sikt utvikle en av Europas mest miljøvennlige terminaler (Miljøsone 2005, innsatsområde 3: 23). Det heter også at terminalområdet har sin naturlige plass i

dalbunnen og er en del av byens infrastruktur (Miljøsone 2005, innsatsområde 3: 22). Hva en miljøvennlig terminal måtte bety sies det ikke noe om.

Det andre aspektet ved denne planmodellen er selve samordningsproblemet. De enkelte planene innenfor de respektive fordypningsprosjektene framstår som selvstendige planer der innholdet i planene gjenspeiler fagfeltet. Arbeidet med regionale scenarier, områdeprogrammer og miljøsonearbeidet foregikk i hovedsak parallelt men atskilt. I tillegg til offentlige planer finnes det også en rekke private planer. ROM Eiendomsutvikling AS har sammen med Jernbaneverket utarbeidet planer om å ekspandere i dalbunnen. Begge er offentlig eid, men de opptrer på linje med private aktører innenfor det økonomiske systemet. Det er økonomiske mål som er det styrende for denne planleggingen. En informant uttalte i denne forbindelse at ROM Eiendomsutvikling AS ikke forventet at de skulle få forutsigbarhet for sin lokalisering i dalbunnen til evig tid. De måtte imidlertid få forutsigbarhet i forhold til sine planlagte investeringer og nedskrivningstiden for investeringene.

De enkelte etatene er i hovedsak trukket med i utviklingen av regionale scenarier og områdeprogrammene gjennom orienteringsmøter som ble arrangert av Plan- og bygningsetaten. Det kom lite ut av disse møtene, annet enn som en intern forankring for det planarbeidet som pågår. Mye tyder på at denne manglende forankringen har ført til ytterligere konflikter. En kommunal planlegger uttrykte dette på følgende måte:

Ja, det ender opp med at det tar mye tid med disse møtene. Så kommer referatene der det står at alle var enige om eller nesten alle var enige om...[KP 4].

Vedkommende gir klart uttrykk for at samordningen ikke har fungert innenfor byråkratiet i Oslo kommune. På møtene kunne uenigheten komme fram, men i referatene sørger Plan- og bygningsetaten for at det tilsynelatende er enighet. Etaten forsøker derigjennom å holde styringen på prosessen.

Tidsperspektivene på planene er ulike og rekkefølgen på utarbeidelse av de ulike planene framstår som tilfeldig. En kommunal planlegger viser til at samordningen innenfor fordypningsprosjektene ble vanskelig:

Det som var litt uklart var at noen av disse [de syv fordypningsprosjektene: min anmerkning] startet opp til forskjellige tidspunkt, noen var ferdigstilt før andre var påbegynt og det var ikke klart uttrykt om noen skulle være førende for andre. Så da ble det litt uklart, så vi prøvde å ha et utstrakt samarbeid med de andre etatene, men

vi var ikke helt enige på alle punkter, så det måtte vi bare konstantere og gå videre [KP2].

Et annet forhold er hvorvidt det er mulig å tenke på 30 års sikt. En statlig leder som bl.a. var opptatt av tidsperspektivet uttrykte følgende:

Det som er vanskelig når du skal jobbe på så lang sikt [30 år: min anmerkning] er når det gjelder et område som er fullt bebodd, masse folk og masse arbeidsplasser, så skjærer det seg. Sånne langsiktige perspektiver handler om abstrakt tenkning og det er vanskelig å omsette sånne abstrakte ideer til en lokal hverdag. Så de oppfatter jo at arbeidsplassene blir borte og da snakkes det ikke mer [SL 1].

Vedkommende viser her til fagforeningene som kjemper en kamp om å beholde sine arbeidsplasser innen logistikknæringen. Fra et livsverden perspektiv er det umulig å forholde seg til 30 år fram i tid. Det blir vanskelig å møtes i en kommunikativ dialog når anbefalingen fra kommunens side betyr at den enkeltes inntektsgrunnlag er truet. Fagforeningene har en felles virkelighetsforståelse om at flytting av terminalen vil føre til tap av industriarbeidsplasser. Det er i det minste stor usikkerhet knyttet til framtiden når det snakkes om nye næringer som erstatning til dagens virksomhet.

## ***5.7 Analyse av plansystemet***

Ideen om å transformere et område som er belagt med motorveier og transportkrevende virksomhet kan fortone seg som vanskelig. Og kanskje er det nettopp dette som skaper en viss usikkerhet for planmyndighetene. Er det mulig å styre utviklingen i en gitt retning? Planmyndighetene i Oslo kommune har en ide om at deler av dalbunnen må kunne transformeres til annen virksomhet for å skape et område som kan gi plass til boliger og annen type næring. Utvikling av visjoner og scenarier kan oppfattes som en usikkerhet i forhold til hva som faktisk er mulig å få til.

Arbeidsmodellen som er skissert i figur 4 viser en planlegging basert på en government tilnærming. Gjennom faglig kunnskapsinnhenting skal planmyndighetene framskaffe et beslutningsunderlag for politikerne. Kommunens overordnede mål om en miljøforbedring er imidlertid uklart formulert i forkant av planleggingen. I planene blir det heller ikke konkretisert noen forpliktende strategier. Målforståelsen er videre ulik innen de respektive systemene. Ulik målforståelse fører til at de respektive systemene utarbeider planer som går i flere retninger.

Det er lagt opp til en hierarkisk arbeidsdeling der Plan- og bygningsetaten tilsynelatende har den overordnede styringen. Mange aktiviteter er satt i gang og gjennomføres parallelt som selvstendige prosjekter. Koordineringsgruppen ledet av etatsdirektøren i Plan- og bygningsetaten skal sørge for å koordinere det hele. I arbeidsmodellen er imidlertid scenariene sidestilt med de øvrige fordypningsprosjektene. Scenariene var ment å skulle stake ut en retning for de øvrige fordypningsprosjektene. Dette blir vanskelig når for eksempel Samferdselsplanen utarbeides før scenariene er klare. Videre skjedde arbeidet med scenariene og områdeprogrammene parallelt.

Plankontoret for Groruddalen er tillagt ansvaret i koordineringen mot berørte parter som næringslivet og frivillige organisasjoner. Dette innebærer en åpenhet i forhold til planprosessens innhold, men innebærer ikke på noe vis en kommunikativ planlegging. Det er ikke noe i arbeidsmodellen som tyder på at planmyndighetene har til hensikt å møte lokalbefolkningen i en kommunikativ dialog. Det ble forutsatt at medvirkningsprosessen ikke skulle gå på bekostning av den planlagte framdriften av områdeprogrammene. Effektivitet i planprosessen blir satt foran medvirkning. Knapp tid blir videre brukt som en begrunnelse for at antall aktører måtte begrenses til et minimum. Plan- og bygningsetaten søker her å unngå innspill som kan forstyrre planarbeidet. Dette understrekes også ved at logistikknæringen ikke ble invitert til å delta i medvirkningsprosessen.

Koordineringsgruppene og referansegruppene kan leses som strategisk handling fra planmyndighetenes side. Å få innsyn i motargumentene fra lokalbefolkningens side gjør at planmyndighetene kan forberede seg godt før deres endelige forslag oversendes til politisk behandling. På den annen side innebærer åpenhet i planleggingen også at andre aktører, statlige eller lokalbefolkningen, kan mobilisere til politisk kamp i forhold til sine interesser.

Bak medvirkningsmodellen som er lagt til grunn finner jeg også et instrumentelt syn. For det første er det kun to av områdeprogrammene som ble underlagt såkalt utvidet medvirkning. Det innebærer et lite bruddstykke innenfor de totale planleggingsaktivitetene som ble igangsatt. Plan- og bygningsetaten oppnådde å få informasjon om hva de organiserte foreningslivet i Groruddalen måtte mene om de foreslåtte endringene. Men det er uvisst om innspillene fører til noen endringer i planene. For det andre ble den opprinnelige modellen for medvirkning som tidligere nevnt tonet ned til en *light* modell. Det innebærer at medvirkningen får preg av tradisjonelle høringer, det er opp til planmyndighetene om innspillene blir tatt på alvor. Planleggerne som eksperter avgjør om innspillene som måtte komme blir tatt med i planleggingen.

Oslo kommune har lagt opp til en arbeidsmodell der staten holdes orientert om planene. Gjennom Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging har imidlertid staten full kontroll over arealutvikling. Forvaltningen i kommunen er satt til å utarbeide planene men disse kan etter den formelle planprosessen trekkes inn til Miljøverndepartementet for overprøving. Det er et generelt kjennetegn ved statens politikk at kommunen tillegges ansvaret men makten beholdes på statlig nivå både i form av økonomiske overføringer og gjennom lovverk/retningslinjer. Når det gjelder transformasjon av areal vil kommunen være avhengig av statlige aktører i forhold til investeringer til blant annet infrastrukturtiltak. Både Statens Vegvesen og Jernbaneverket har sine egne budsjetter og planer. Men dette er det formelle systemet som trer i kraft etter planlegging i tråd med Plan- og bygningsloven. Den delen av planleggingen som jeg har beskrevet, gjelder en planlegging på siden av det formelle lovverket. Gjennom Miljøsonearbeidet gir imidlertid staten klare signaler til Oslo kommune om hva som forventes mht utvikling av dalbunnen. Godsterminalen og logistikknæringen betegnes som *navet i nasjonal godstransport*. Staten viser til at de langsiktige byplanmessige forhold er Oslo kommunes ansvar, men at dette ansvaret må skje i en forpliktende dialog med berørte statlige myndigheter (Miljøsoner, innsatsområde 3: 2005: 5). Rapporten fra Miljøsonearbeidet tolker jeg som en ren maktdemonstrasjon fra statens side i forhold til Oslo kommune. Staten setter dagsorden og de gjør det i samarbeid med næringslivsinteressene.

Staten har som nevnt inngått et samarbeid med det lokale næringslivet. Spørsmålet er om dette er en ny planleggingspraksis som kan komme inn under betegnelsen governance. Partene som har inngått et samarbeid har et felles strategisk mål, nemlig å sikre fortsatt terminalvirksomhet i dalbunnen. I forordet til Miljøsonerapporten heter det er bred oppslutning om innholdet i rapporten. Staten og de øvrige samarbeidspartene har sammenfallende interesser. Jeg oppfatter heller ikke Statsbygg som noen nøytral part i denne forbindelse, men heller som Miljøverndepartementets forlengede arm. Logistikknæringen og de statlige aktørene har videre full kontroll over kulturell kapital i form av mobilisering av næringslivet og statlige aktører i nettverk. Sammen sitter de også på den økonomiske kapitalen i forhold til framtidige behov for investeringer. Kampen om arealene i dalbunnen blir imidlertid framstilt som et spørsmål om miljøforbedringer i dalbunnen. Miljøaspektet blir brukt som symbolsk kapital.

Arbeidsmodellen som det er lagt opp til er en videreføring av tidligere planleggingspraksis der planmyndighetene søker kontroll over prosessen. Det gis

imidlertid et bilde av at arbeidsmodellen innebærer en ny planleggingspraksis både i form av utvikling av scenarier, områdeprogrammer og medvirkningsprosesser. Det nye slik jeg ser det, er at det er lagt opp til en planprosess som ikke er knyttet opp til det formelle plansystemet. Det innebærer blant annet at planprosessen blir mindre forpliktende og at mye kan skje underveis blant annet i form av nettverksbygging. Om slike nettverk representerer noe nytt er imidlertid et åpent spørsmål.

## Kapittel 6 Planleggingsfasen: Politiske signaler, ulike systemer og konflikter mellom systemene

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg først gjennomgå hvordan planleggerne beskriver endringer i planleggingspraksis. Jeg vil videre gjennom aktørenes stemmer belyse hvordan konfliktene mellom de ulike systemene oppleves. Jeg har sortert de ulike aktørene inn under de tre styringssystemene som ble skissert i kapittel 3.2, *det politiske systemet*, *det økonomiske systemet* og *det sosiale systemet*. Planleggingsfasen dekker tidsmessig planleggingsprosessen fram til politisk behandling.

Beskrivelsen er basert på hvordan aktørene innen de ulike systemene opplever planleggingsfasen og konfliktene som har oppstått i kjølvannet av denne. Det er to konfliktområder på saksnivå som peker seg ut i denne planprosessen. Det ene spørsmålet gjelder lokaliseringen av terminalområdet, og det andre spørsmålet handler om å redusere støy- og luftforurensningen og hvordan det i så fall kan skje. Disse to spørsmålene henger for så vidt sammen idet det ene settes opp mot det andre i forhold til å argumentere for egne uttalte mål.

### 6.2 Planleggingspraksis

Planleggerne i Oslo kommune baserte sitt arbeid på politiske signaler i forhold til hvilken retning politikerne ønsket for dalbunnen. Byrådsleder Erling Lae signaliserte allerede i 2002 at det politisk var et ønske om å transformere dalbunnen. I Dagsavisen (19.3.2002) gir han uttrykk for sin visjon om å rive terminalen på Alnabru. I ingressen til artikkelen heter det:

Tenk deg Groruddalen uten jernbanesporene, uten de store lagerbyggene og med parker, sjøer og boliger.



Lae gir i samme artikkel uttrykk for at Groruddalen har lidd under gammeldags plantenkning ved at dalbunnen ble utpekt som industriområde og dalsidene til boligområder. *"I en dal skal sentrum være i bunnen"* sier han. På spørsmål om Groruddalen kan risikere å havne i skyggen av Bjørvika, svarer han at det gjelder å holde fast på en visjon om hva som skal oppnås i Groruddalen. *"Men hvis vi ikke har klare tanker om hva vi vil, havner Groruddalen i skyggen igjen"* advarer Lae.

Planleggerne opplever at det har skjedd endringer i planleggingspraksis. Det handler om at det er nye aktører på banene og at det prøves ut nye styringsformer for å møte disse nye aktørene. I forhold til den praksis som utøves kan det hevdes at vi har et plansystem som ikke er tilpasset dagens virkelighet i forhold til ansvar og myndighet. Politikerne utfordrer byråkratiet til å finne nye forpliktende samarbeidsformer med private aktører. En kommunal leder beskriver at endringene i planleggingspraksisen er en dreining mot privatisering:

Du vet det er på en måte to ting som har skjedd, det ene er andelen av private reguleringsplaner som jeg tror nesten er unikt i europeisk sammenheng, graden av privatisert planlegging, om det er statlige eller andre. Og det er jo ikke engang alle organer som aksepterer at kommunens planmyndighet også har et eget programansvar. Så det er den ene tendensen, at det har blitt mer tiltaksplanlegging enn egenplanlegging. Kommunens planlegging har blitt mer strategi. Den andre tendensen er interaktivt flernivåstyring, det har blitt mye mer governance, altså Bjørvika var en kjempe governance planlegging. Men der gikk man inn i veldig forpliktende økonomiske og formelle og praktiske samhandlings modeller. Så det har blitt mer av det. Når det private, altså tiltakshaverne, fremmer mange flere private planer, så blir vår utfordring å være bestiller. Vi må komme inn med programinnspill tidlig, og det er jo det vi prøver gjennom planprogrammene, hvilke fellesskapsinteresser vi synes er viktig. For virkeligheten er ikke lengre sånn at vi kan sitte og lage en kommunedelplan. Vår rolle blir annerledes [KL 1].

Det skal være organer som ikke aksepterer at kommunens planmyndighet også har et eget programansvar. Vedkommende sier ikke hvilke organer dette gjelder men det uttrykkes en avmaktsfølelse. At kommunens planlegging har blitt mer strategi kan tolkes som at det ikke lenger er kommunen som står for gjennomføring av planene. Det uttrykkes også en holdning om at det er planmyndighetenes oppgave å ivareta fellesskapsinteressene. Governance har videre satt seg som et begrep, en felles forståelsesramme om at planleggingspraksisen har endret seg, spesielt det siste tiåret. Planleggerne har ikke lenger makta men må dele denne, finne nye samarbeidsløsninger og kompromiss med flere aktører. Det gis uttrykk for en holdning om at det er gjennom allianser med både staten og private aktører at planleggerne kan få gjennomført sine planer. Når det gjelder den valgte

planleggingsmodell uttaler en kommunal planlegger at de tradisjonelle reguleringsplanene ikke lenger er egnet til å møte framtiden:

For et sânt type område har alternativet vært å lage en Kommunedelplan som en juridisk bindende plan. Men det man har opplevd er at det er enormt lange prosesser å lage en kommunedelplan. Når den omsider vedtas er den nesten allerede utdatert og gammeldags og kan ikke brukes. Så det man har etterlyst er mer strategiske planer som ikke er juridisk bindende. En strategi for et område er enklere å lage, enklere å vedta, tar mye kortere tid og er bedre tilpasset en komplisert og litt uforutsigbar virkelighet som planlegges [KP 1].

Vedkommende gir uttrykk for at planmyndighetene har behov for en retning for det planarbeidet som de skal gjennomføre. Planlegging i henhold til lovverket kan ta uventede retninger, det tar tid og mye kan skje underveis. Det er et uttrykt ønske fra planleggerne i Oslo kommune om mer kontroll i en komplisert og uforutsigbar virkelighet.

Både de kommunale lederne og planleggerne gir uttrykk for at planleggingspraksisen nå skjer innenfor et governanceperspektiv. En kommunal planlegger sier følgende om governance perspektivet:

Jeg vet ikke helt hva governance er, men jeg hører jo begrepet hele tiden. Men det må jo være en måte å styre og jobbe på. Det er ikke lenger slik at vi lager planen, sender den fra oss og så blir den gjennomført. Det er en prosess med grunneiere og aktører der vi som planmyndighet i større grad legger til rette for rammene. Det som er viktig er at kommunen legger noen overordnede styrende rammer. Så må prosjektinitiativene samordnes i forhold til disse rammene. Vi skal ikke bestemme detaljert aralbruk, høyde på bygg og sânt, det skal være mer fleksibelt [KP1].

Governance beskrives av planleggerne som en praksis som skal sikre en rasjonell planlegging. Governance betraktes som midlet som kan sikre fortsatt kontroll over planleggingens utfall. Det gjelder å utvikle en strategi for et gitt område og så skal private aktører få fremme sine reguleringsforslag innenfor rammen av denne.

### ***6.3 Det politiske systemet***

Det politiske systemet skal etter idealmodellen ivareta fellesskapsinteressene. Det er videre et idealtypisk trekk at det skal skje en samordning og åpenhet rundt planene. I det politiske styringssystemet finner vi tre viktige aktørgrupper: regjerende politikere og byråkratiet representert ved kommunale og statlige planleggere.

### 6.3.1 Regjerende politikere

Analysen av det politiske meningsfellesskapet gjelder først og fremst regjerende Byråd som over to valgperioder har vært styrt av et borgelig flertall.<sup>18</sup> Regjerende politikere viser med andre ord til sittende Byråd i Oslo kommune. Politikerne var klare i sine signaler, men forholdt seg i ro under den administrative høringen. På denne måten skyver de ansvaret for planene over på Plan- og bygningsetaten. Konfliktområdet som gjelder lokalisering av godsterminalen og logistikknæringen vil kunne true egen politisk posisjon. I det hele tatt blir den planleggingspraksisen som ble valgt svært uforpliktende for Byrådet i Oslo kommune. De kan når som helst velge å innta en annen retning for utviklingen av dalbunnen. Men det skjer først i beslutningsfasen under kapittel 8.

### 6.3.2 Statlige planleggere

Miljøverndepartementet, Statens Vegvesen og Statsbygg allierte seg med logistikknæringen og grunneierne gjennom Miljøsonearbeidet. Oslo kommune, spesielt Plan- og bygningsetaten ble skjøvet ut over sidelinjen under påskudd om at logistikknæringen ikke ville samarbeide så lenge de ikke fikk forutsigbarhet for lokaliseringen i dalbunnen. Det framgår i Miljøsonerapporten at Plan- og bygningsetaten har vært representert i arbeidet med en egen kontaktperson (Miljøsoner 2005, innsatsområde 3: 5). En statlig leder uttalte at de statlige aktørene ikke ville samarbeide med Plan- og bygningsetaten. Som et svar på dette begynte de å samarbeide seg i mellom. Innsatsen ble koordinert gjennom Alnabru-Nyland Næringsforening.

En statlig leder uttalte under intervju at Oslo kommune har gjort to generaltabber i denne planprosessen. For det første ble statens legitime interesser oversett. Oslo kommune respekterte ikke at staten hadde interesse av at den nasjonale godsterminalen er lokalisert i dalbunnen. Det andre var at næringslivet som er etablert i dalbunnen heller ikke ble respektert. Å tro at terminalen kunne flyttes ut av Groruddalen framstilte vedkommende som ren eventyrpolitikk. Vedkommende var sikker på at de administrative anbefalingene ville renne ut i sanden. Begrunnelsen for dette er at dersom planer skal utløse penger fra statens side så må de forankres politisk. Det må også skapes eierskap til løsningene. Implisitt sier vedkommende at kommunen ikke har muligheter til å få realisert større byutviklingsprosjekter, uten at planene er forankret i staten.

---

<sup>18</sup> I perioden 1999 – 2002: Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, inneværende periode: Høyre og Fremskrittspartiet.

I uttalelsene fra de statlige aktørene i Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet gjøres det klart at dersom kommunen ønsker økonomisk drahjelp fra statens side, så må de også sørge for at planene harmonerer med hva staten ønsker av utvikling. Generelt sett uttaler de statlige representantene som jeg har intervjuet at statens råderett over den økonomiske kapitalen fratar kommunen styringen i arealplanleggingen. På spørsmål om realismen i å flytte terminalen til et annet sted uttaler en statlig planlegger:

Vi ser liten realisme i at terminalen skulle legges til et annet sted. En ting er at det er veldig kostbart, altså det vil koste mange milliarder kroner å flytte den terminalen et annet sted. Tenk hvor mye en kunne fått til ved å heller bruke de milliardene på å investere i området med terminalen der, fått til noe, enn å bare flytte terminalen, og allerede brukt 2 milliarder bare på å flytte terminalen og så har du ikke gjort noe annet i Groruddalen, ikke med biltrafikken eller med noe annet. Så har du på en måte brukt mye penger uten at en har fått til noe som helst. En annen ting er også at den terminalen ligger skikkelig fint til i forhold til å håndtere det forbruket av gods eller materiell av varer i Oslo. Jeg blir ganske forundret av at folk tror at alt de vi kjøper i butikkene her, Oslo er jo Norges største by, ikke kommer inn i området på en måte. Det å flytte terminalen ut av kommunen vil altså skape mer trafikk på vei. Nå ligger terminalen ganske nært forbrukerne av gods. Terminalen ligger veldig bra lokalisert, både for Oslo kommune for å minimalisere gods på vei og for det nasjonale jernbanenettet. Det ligger som et knutepunkt, herfra til Bergen og til Trondheim og til Sverige og til utlandet sørover [SL 1].

Det fremsettes mange påstander i ovennevnte intervjuutskrift. Økonomiske konsekvenser av å flytte terminalen er hovedargumentet for at disse planene er urealistiske. At en flytting av terminalen ut av kommunen vil skape mer trafikk på vei er ikke dokumentert i planprosessen. Argumentasjonen framsettes imidlertid ut fra hva planleggeren anser som statens interesser.

Når staten representert ved Miljøverndepartementet snakker om nødvendigheten av *et nasjonalt godssenter*, så kan det være et symbolsk uttrykk for at lokale interesser må vike for statens interesser. Det hele framstilles som en konflikt mellom nasjonalt og lokalt nivå mens det i realiteten dreier seg om at staten allierer seg med en av de lokale aktørene, i denne casestudien logistikknæringen. Den symbolske kapitalen får virkning gjennom at Staten har styring gjennom lovverket mens logistikknæringen får sin symbolske kapital til å virke gjennom sin økonomiske og kulturelle kapital. Sistnevnte kapitalform kommer til uttrykk gjennom nettverk til næringslivsforeninger og politiske partier.

### 6.3.3 Kommunale planleggere

Plan- og bygningsetaten mener at på kort sikt må logistikknæringen klare seg med dagens arealer. På lengre sikt må det vurderes om både godsterminal og logistikknæringen må flytte ut av dalbunnen. Etaten følger her politikernes visjoner samt Kommuneplan 2004 (vedtatt av Oslo bystyre 26.5.2004 sak 255) der det heter:

Alnabru opprettholdes i planperioden (2020) som nasjonalt og regionalt omlastningssenter. Mulighetene for alternativ arealbruk etter 2020 vurderes nærmere [Kommuneplan 2004: 34].

Åpningen for alternativ arealbruk etter 2020 ble avgjørende for innholdet i de regionale scenariene som igjen la sterke føringer på innholdet i Områdeprogrammene for hhv. Alnabru og Alfasetmorenen – Nyland.

Plan- og bygningsetaten har med utgangspunkt i politikeres visjoner grepet fått i noen av dalbunnens problemer sett fra befolkningens side. På kort sikt ønsker de å hindre nyetableringer av trafikkgenererende virksomheter på areal som ikke er utbygd i dag. Dette kom til uttrykk ved at etaten stoppet tre reguleringsforslag som gjaldt utvidelser og nyetableringer i 2004<sup>19</sup>. Etaten ønsket å avvente nye etableringer inntil den såkalte ”Helhetlige utviklingsplanen for Groruddalen” var behandlet politisk. Eksempel på et slikt område er Nyland Syd, et ubebyggt område der etaten ønsker parkområder og å få Alnaelva opp i dagen. Et annet eksempel var forslag til regulering av Stubberudfeltet for et nytt brevsenter til Posten, et område som ligger i umiddelbar nærhet til Europavei 6. Forsøket på å stoppe nyetableringer henger også sammen med de langsiktige strategiene om å transformere dalbunnen.

En kommunal planlegger uttrykker stor frustrasjon over Miljøverndepartementet sin rolle i Miljøsonearbeidet i forhold til det øvrige planarbeidet.

Miljøverndepartementet er Norges øverste myndighet, de har nærmest gjort seg selv til en part i planarbeidet som jeg synes er helt uhørt. Og så har Statsbygg på en måte blitt et slags verktøy rundt denne planen. Så denne rapporten som er skrevet om opprustning, det de i realiteten har gjort er at de har klippet og limt sammen alle ønskene til næringslivet. Og så sier de at dette er koordineringen av arealeffektiviseringen [KL 1].

---

<sup>19</sup> Aktørene som har sendt inn reguleringsforslag er ROM Eiendomsutvikling for området Nyland Syd (i tilknytning til NSBs godsterminal), Tollpost Globe AS for utvidelse av sin eiendom og Posten for bygging av nytt brevsenter på NRF (Norsk Rutebileierforbund) tomta og senere på Stubberudfeltet.

En kommunal planlegger mener at ideen om å flytte terminalen ikke er særlig god:

Det å blande bolig og næring i dalbunnen, det har jeg vondt for å tenke meg at kan fungere. Om det ikke blir flere Tittutgrenda, så blir det sånne øyer, det blir ikke noe godt sted å være. Slike områder vil få liten tilknytning til resten av byen, du må nesten sette deg i egen bil for å komme deg gjennom alle de trafikkarealene som jeg tror fortsatt må ligge der. Det å flytte ut terminalområdet og med det en god del næring som er avhengig av terminalen, det tror jeg er ganske fantastiske planer som bare skaper mer ”støy”. Det er klart at hadde du hatt anledning til å planlegge fra scratch på ny, så ligger området faktisk ganske nærme sentrum, og vi kunne bli enige om å bruke det til noe annet. Det krever ganske mye innsats og justeringer hvis dersom vi skal få bukt med trafikken, så mye som det er der. Jeg tror kanskje den største utfordringen er at man må bestemme seg, hele forvaltningen. Vi må ha en felles plan som vi kan diskutere, helst med næringslivet også, og vi må bli enige om en kostnadsfordeling og en framdriftsplan på hva vi kan gjøre for å bedre forholdene. Politikerne er lite villige til å innskrenke handlefriheten til næringslivet sånn generelt, det er ikke gangbart føler jeg. Det er få politikere som tør stå imot når næringslivet i neste omgang truer med å flytte til utlandet [KP 4].

Internt i kommunen er det stor uenighet om hvorvidt anbefalingen fra Plan- og bygningsetaten er realistisk. Dette ut fra begrunnelsen at det er vanskelig å transformere et område der næringslivsinteresser er etablert. Nyliberalismen forstått som et kritisk syn på det offentliges rolle i stedsutviklingen er gjeldende politikk ifølge ovennevnte utsagn.

En kommunal planlegger peker på at dialogen med logistikknæringen ble umulig etter at de hadde lagt fram sin anbefaling med en alternativ arealbruk på sikt.

De [logistikknæringen, min anmerkning] så seg tjent med å ikke fire noe i det hele tatt, å ikke gå inn på noen diskusjon, sånn oppfatter jeg det. De var ikke interessert i å gå inn i en diskusjon om at de skulle flytte, de ville utvikle og ekspandere i dalbunnen [KP 1].

## **6.4 Det økonomiske systemet**

Et økonomisk system er i en idelatypisk modell kjennetegnet ved sin egeninteresse. Det er konkurransen som styrer handlingene der tilbud og etterspørsel er styringsprinsippene. Systemet opprettholdes gjennom å maksimere utbyttet av kapitalen. I denne planprosessen er det både private og offentlige selskaper som er aktive i forhold til sine interesser.

### 6.4.1 Næringslivet og grunneierne

I denne casestudien er næringslivet i hovedsak representert ved logistikknæringen, både statlige og private aktører. Aktørene som har vært aktive offentlig i denne planprosessen er Posten, CargoNet, Linjegods AS og Tollpost Globe AS. Grunneierne i området er også både private og statlige aktører.

Kommunen har brukt statens eierskap til store arealer som en begrunnelse for å vurdere en annen framtidig arealbruk i dalbunnen. Kanskje med en undertone om at det er enklere å få tak i statlige grunn enn privateid grunn. Men i prosessen viser det seg at de offentlige grunneierne opptrer på linje med de private mht maksimering av profitt.

Som tidligere nevnt er det ikke bare offentlige myndigheter som har sine planer, det har også det private og offentlige aktører. Sistnevnte er Jernbaneverket og ROM Eiendomsutvikling AS som er store grunneiere innenfor og rundt terminalområdet. Næringslivet som er omtalt i denne casestudien er i første rekke logistikknæringen, men også handelsnæringen er representert for eksempel gjennom Alna senter. De har alle samlet seg til felles kamp om arealene og de har koordinert dette arbeidet gjennom Alnabru-Nyland Næringsforening. De har i prosessen også fått støtte fra Næringslivets Hovedorganisasjon Region Oslo.

Gjennom å være representert i miljøsonearbeidet har næringslivet alliert seg med staten, og staten har alliert seg med næringslivet. Sammen skal de ordne opp i gamle miljøsynder, rense grunn, lage grøntområder og rydde opp. På denne måten vil de vise omverden at det ikke er noen grunn til å stille spørsmål ved terminalens lokalisering i dalbunnen.

Det er i det hele tatt stor enstemmighet i synspunktene fra næringslivet, private som statlige. Logistikknæringen søker å maksimere utbyttet av investert kapital i terminalområdet. De ulike statlige aktørene er også opptatt av investert kapital og opererer innenfor samme logikk som det økonomiske systemet.

Alnabru – Nyland Næringsforening nektet å samarbeide med Plan- og bygningsetaten i miljøsonearbeidet som en følge av at de hadde stilt spørsmål ved om terminalen kunne ligge i dalbunnen på sikt. Som en av næringslivslederne i logistikknæringen uttalte det:

Vi kan ikke samarbeide når utgangspunktet er en urbanisering der vi som næring ikke har noen plass [LL 2].

Jeg stilte en annen leder i logistikknæringen spørsmål om det hadde vært noen dialog med Plan- og bygningsetaten. Han svarte følgende:

Vi har ikke ønsket noen dialog med Plan- og bygningsetaten, en forutsetning for å være med i Miljøsonearbeidet var at Plan- og bygningsetaten ikke ble med. Det er rett og slett fordi vi ikke tror de har noe å bidra med, vi stoler ikke på at de hører på det vi har å si og da vil vi styre det som skal stå i den rapporten sjøl. Miljøverndepartementet informer oss, det er ikke noen tvil om at de vil at terminalen skal ligge der den ligger. Miljøverndepartementet er en god støttespiller. Ingen tvil om det. Statsbygg har ingen eierinteresser i området, de er jo inne mer eller mindre som koordinering, eller som en brobygger mellom næringsinteressene og Oslo kommune sånn som jeg ser det. Og det er fordi vi har mista all tillit til Oslo kommune og deres evne til å se hvilke behov vi har. Eller deres evne til å sette seg inn i problematikken i det hele tatt. Og vi har heller ikke lagt noe skjul på at vi har mista tilliten til Oslo kommune. Vi prøvde å samarbeide til et visst punkt, men når du ser at det ikke nytter at ingen hører på deg så må du på et eller annet tidspunkt si fra om det, ellers har du jo tapt, da legger du deg på ryggen og blir voldtatt [LL 1].

Næringslivet og grunneierne la med andre ord tidlig en strategi for å ivareta sine økonomiske interesser. Uenigheten med planmyndighetene markeres gjennom å kutte ut samarbeidet. Gjennom sin kulturelle kapital i form av nettverk til de store statlige aktørene som Jernbanelivet, Statens Vegvesen og ROM Eiendomsutvikling AS virker strategien med å sette Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune utenfor. Gjennom å stille spørsmål ved planmyndighetenes evne og om de i det hele tatt er til å stole på utøves symbolsk makt. Dette er mulig fordi næringslivet er i besittelse av både økonomisk og kulturell kapital. De kan påvirke utfallet av planleggingen gjennom andre kanaler.

## **6.5 Det sosiale systemet**

Et sosialt system er en samlebetegnelse for livsverden etter Habermas idealtypiske modell. Dualismen system – livsverden er ikke et enkelt skille idet vi som mennesker inngår i begge. En fagforening er også et eget subsystem som jobber for sine interesser. På den annen side består fagforeningen av folk som er opptatt av egen og medlemmenes hverdag, i alle fall framstår de slik i denne studien. De jobber ut fra fellesinteresser og solidaritet. Jeg har derfor valgt å omtale fagforeningene og interesseorganisasjonen Groruddalen Miljøforum under sosialt system.

Hvem er så beboerne i Groruddalen som har tatt del i planprosessen? Det er i hovedsak tre typer av frivillige organisasjoner: velforeninger, Groruddalen Miljøforum og



Foreningen for kunnskap og kultur. De to sistnevnte kjennetegnes ved at det stor sett er kvinner og menn over 50 år, det er de samme ca 30 medlemmene som møtes og de er meget samstemte. Før høringsfristen for *Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen* gikk ut, meldte Natur og Ungdom også sin interesse.

### 6.5.1 Fagforeningene

På 50 - tallet sto ledere og fagforeninger sammen om å skape nye arbeidsplasser i dalbunnen av Groruddalen. Optimismen i forhold til framtida var stor i kjølvannet av industrialiseringen og velferdsutviklingen som skjedde parallelt. Ved inngangen til et nytt århundre står fagforeningene igjen sammen med ledelsen, denne gangen for å sikre framtidig lokalisering av logistikknæringa i dalbunnen. Fagforeningsdiskursen kan beskrives slik en fagforeningsleder uttalte det:

Hva skal vi leve av i Oslo? Det er en kamp om å beholde de få industriarbeidsplassene som er igjen. Eller sagt med andre ord, en kamp om å beholde jobben [ FL2].

Utsagnet beskriver en konflikt mellom system og livsverden. På den ene siden stiller politikerne etterfulgt av planmyndighetenes dokumenter, et spørsmål ved logistikknæringens eksistens i dalbunnen. Dermed trues forutsigbarheten i forhold til framtidige arbeidsplasser. Mange av de som jobber i dalbunnen bor også i dalsidene og en annen fagforeningsleder i logistikknæringen sa følgende:

Det er veldig mange som bor her i Groruddalen som jobber i dalen. Hvis arbeidsplassene fjernes så må vi kanskje begynne å pendle. Det vil generere mye privatkjøring. En annen ting er småbarnsfamiliene som skal rekke barnehager og skolefritidsordning. Hvis de får lengre reisevei hvordan skal de da få det til? [FL1].

Ledelsen i logistikknæringen bruker trusler om tap av arbeidsplasser som symbolsk makt og dette oppfattes som legitimt av fagforeningene. Som beboere vil de fleste være enige om at det er viktig å redusere støy- og luftforurensningen i dalbunnen. Det er imidlertid usikkert om en flytting av terminalen vil føre til et bedre miljø. Og satt opp mot usikkerhet til framtidige arbeidsplasser blir fagforeningenes standpunkt forståelig.

### 6.5.2 Beboere og Groruddalen Miljøforum

Beboerne i Groruddalen som jeg har intervjuet og de stemmene jeg har hørt på møter og i pressen har et felles ståsted for dalbunnen, de ønsker mindre støy- og luftforurensning. Det må skje noe *nå*, ikke om 20 – 30 år. ”Lufta gjør oss syke”, sier Natur og Ungdom i Akers Avis 11. februar 2005. ”Vi kan ikke operere med 30 års planer i Groruddalen”, uttalte en beboer på et høringsmøtemøte (dato: 9.2.2005). Vi i Groruddalen lever 10 år kortere enn folk på vestkanten! I den siste levekårsundersøkelsen utført av Statistisk Sentralbyrå<sup>20</sup> går det fram at det er ulikhet i levealder mellom øst og vest i Oslo by. Nå er det tvilsomt om støy- og luftforurensningen alene er årsaken til det, levekårsundersøkelsen inneholder mange indikatorer som dødelighet, uføretrygd, sosialhjelp og trangboddhet for å nevne noen. Men vedkommende har et poeng i at Groruddalen fremstår som Oslos østkant, at det er et lite attraktivt boligområde er en side ved saken, en annen er også at dalbunnens materialitet fremstår som umenneskelig å ferdes i uten bil.

Groruddalen Miljøforum representerer Velforeningene i Groruddalen. De er organisert gjennom en rekke undergrupper som jobber med miljøproblematikk (Samferdsel, Støy- og luftforurensning). Som tidligere nevnt representerer Groruddalen Miljøforum den voksne befolkningen, stort sett etniske nordmenn over 50 år. Natur og Ungdom kom imidlertid på banen i forbindelse med offentliggjøring av ”*Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen*” og lederen fikk plass i foreningen. Befolkningen for øvrig som jeg har kommet i kontakt med i denne casestudien er medlemmer i Foreningen Kunnskap og kultur. Dette er en forening som i planperioden som denne casestudien følger, stort sett har vært opptatt av et kulturhus for Groruddalen samt å få Alnaelva opp i dagen. Jeg har videre nådd enkeltpersoner som har skrevet avisinnlegg i Akers Avis Groruddalen. Dette er gjerne personer som også er representert i de nevnte foreningene, lokale politikere eller medlemmer i det organiserte foreningslivet. Som nevnt i metodekapitlet taler fraværet av stemmene fra den øvrige befolkningen for seg selv.

Utfordringen for det sosiale systemet er at det ikke skjer noen form for mobilisering av beboere i forhold til planprosessen. Innen det sosiale systemet jobber aktørene ut fra fellesinteresser og solidaritet til lokalbefolkningen. De har imidlertid ingen maktmidler å spille på så lenge de ikke klarer å mobilisere en større andel av befolkningen.

---

<sup>20</sup> Lavekårsundersøkelsen <http://www.ssb.no/emner/00/02/30/>

## 6.6 Analyse av planleggingsfasen

Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune leter etter nye planmodeller som kan føre fram til langsiktige beslutninger for stedsutviklingen av Groruddalen. Planlegging i henhold til gjeldende Plan- og bygningslov skal være både tungrodd og gammeldags. Bak disse holdningene ligger en utbredt oppfatning blant både planleggere og politikere om at offentlige myndigheter er avhengige av private og offentlige investorer for å realisere omfattende transformasjon i stedsutviklingen. I planleggingsfasen er det imidlertid ikke noe som tyder på en endret planleggingspraksis fra planmyndighetenes side.

Planleggingsmyndighetene i Oslo kommune opplever et klart press fra politisk hold om å endre planleggingspraksis. Governance er det som gjelder, nye aktører skal involveres og sikre en effektiv planlegging. Planmyndighetene jobber imidlertid etter tidligere modeller der også de forsøker å konstruere virkeligheten og derigjennom å beholde makta. Det vises til Nydalen og Sagene som eksempler på hvordan gamle industriområder har blitt transformert til mer varierte næringsområder i sammensatte omgivelser. Plan- og bygningsetaten viser til at denne typen transformasjon har blitt gjennomført i regi av profesjonelle utbyggere og private investorer (Områdeprogram for Alnabruområdet, høringsutkast 2004: 48). Og Plan- og bygningsetaten vil tilsynelatende ha mer av dette.

Det gir en viss autoritet og myndighet ved å vise til hva som har skjedd før, selv om det var markedskreftene som rådde grunnen i de eksemplene som trekkes fram. Governance i form av engasjement fra profesjonaliserte eiendomsutviklere har utviklet stor bevissthet om nødvendigheten av politisk forankring og markedsføring (Ellefsen 2003: 25). Det er imidlertid ikke noe i planleggingsfasen som tyder på at planmyndighetene har utviklet den samme kompetansen. Det er tvert imot skapt en situasjon der de ulike interessene jobber side om side uten noen form for kommunikativ handling. Planmyndighetene har sittet i sine lukkede rom og utarbeidet scenariene. De var på forhånd kjent med at forslaget om å på sikt transformere terminalområdet innebar store interessekonflikter. Men med klare signaler fra regjerende politikere holder Plan- og bygningsetaten fast ved visjonene, til tross for sterk motstand.

Planleggingsfasen er preget av konfliktene mellom systemene, eller sagt med andre ord mellom de ulike interessene. Den såkalte helhetlige planleggingen blir fragmentert i forhold til hva de ulike aktørene tror er mulig av utvikling og ikke minst i forhold til hva aktørene anser som sine interesser. Interessekonfliktene viser seg i form av konfrontasjonen og usakelighet.

Aktørene som jeg har intervjuet, snakket med og som har skrevet innlegg i Akers Avis Groruddalen beskriver alle en maktkamp mellom de ulike systemene. Det er systemer som ”lever sine egne liv”, de har sin egen styringslogikk. Bourdieu er som nevnt i kapitlet som beskriver mine analytiske rammer (kapittel 3) opptatt av å avdekke symbolsk makt. Jeg starter analysen av planleggingsfasen med denne analytiske rammen.

Det politiske systemet forstått som sittende Byråd gir uttrykk for sine visjoner. Der stopper også ansvaret for den videre prosessen. Det er dermed ikke sagt at politikerne forholder seg i ro, det skjer mye bak kulissene som jeg ikke har fått tak i. Gjennom intervjuene fikk jeg innblikk i noen av kampene mellom politikerne og planleggerne, men det er først i beslutningsfasen at disse maktkampene kan settes ord på.

Staten ved Miljøverndepartementet utpekte tidlig i planprosessen terminalområdet som det nasjonale godssenteret som har sin naturlige plass i dalbunnen. Historisk var dette en strategisk plassering i forhold til effektivitet, nær både jernbane og motorveier. Innskrevet i materien på ubestemt tid sier Østerberg om materialiteten i dalbunnen (Østerberg 1998: 141) og jeg tror nettopp denne materialiteten har farget hans uttalelse. Men ubestemt tid indikerer en mulighet for å snu utviklingen – det er i alle fall ikke gitt at en godsterminal for all framtid må være lokalisert til dalbunnen av Groruddalen. Når staten ved Miljøverndepartementet hevder at terminalen har sin naturlige plass nettopp der den er lokalisert i dag, så oppfatter jeg det som et uttrykk for symbolsk makt. Den symbolske makten får kraft gjennom statens sanksjonsmidler mot kommunen i form av lovverk (ankemulighet) og ved at statens bevilgninger til et spleiselag er avhengig av enighet med kommunen. Det kan stilles spørsmål ved statens interesser i spørsmålet om lokalisering av terminalen. Er det logistikknæringens investerte kapital som staten er bekymret for eller gjelder det investert kapital fra statens side i infrastrukturtiltak? Uansett motiv så allierer staten seg med sine egne, blant andre Statens Vegvesen og Jernbaneverket. Alliansen med logistikknæringen skjer fordi de tilsynelatende har samme interesser. Eller kan det tenkes at Miljøverndepartementet er opptatt av å få mer gods fra vei til jernbane. Det er åpenbart et rasjonelt argument å legge til rette for effektivitet for næringslivet i forhold til valget om å sende gods på jernbane kontra vei. Men slik det økonomiske systemet fungerer er det en ren lønnsomhetsbetraktning der lovnader om gode hensikter ikke er mye verdt på sikt. Det avgjørende vil være om jernbanen kan konkurrere med transport på vei.

I det sosiale systemet kommer det til uttrykk to bekymringer. Fagforeningene er redde for at planene vil føre til tap av arbeidsplasser. Velforeningene er bekymret for luft- og størfurensningen. De kjemper for ulike saker der de to grupperingene har hver sin

virkelighetsforståelse. Det interessante er at ingen av disse sakene later til å bekymre planmyndighetene eller politikerne.

Det er næringslivsinteressene som vinner fram i planleggingsfasen med god støtte av de statlige aktørene som opererer innenfor samme styringslogikk. De tapene partene er planmyndighetene og lokalbefolkningen. Når sistnevnte uttrykker at de er skuffet over de planene som er lagt fram er det ut fra at miljøaspektet forsvinner i planprosessen. Det kan stilles spørsmål ved planmyndighetenes utgangspunkt.

## **Kapittel 7 Høringsfasen: Offentlige høringsmøter, utvidet medvirkning, annen påvirkning og skriftlig høring**

### **7.1 Innledning**

Høringsfasen er ikke en atskilt fase i forhold til planleggingsfasen, det er flere parallelle prosesser. Eksempelvis har Plankontoret for Groruddalen eksistert i hele planprosessen. Offentlige høringsmøter ble imidlertid arrangert etter at Plan- og bygningsetaten hadde utarbeidet sine anbefalinger i form av scenarier og områdeprogrammer. Deretter fulgte skriftlig høring våren 2005. Møtene for utvidet medvirkning ble arrangert høsten 2004 forut for de administrative anbefalingene. Når det gjelder annen påvirkning som i hovedsak viser til lobbyvirksomhet, er det mye som tyder på at det har vært aktiviteter som har vært knyttet opp til ulike hendelser i planprosessen.

Også i dette kapitlet er det et spørsmål om den åpenheten som det i utgangspunktet ble lagt opp til fra planmyndighetenes side innebærer en endring i planleggingspraksis. Planleggingen for den tidsperiode som denne studien gjelder omhandler som nevnt ikke høringer etter Plan- og bygningsloven. Det har imidlertid vært stor aktivitet i forhold til åpenhet rundt planene. En av de kommunale lederne uttalte (intervjuutskrift):

Etter min oppfatning har det vært mer offentlighet rundt disse programmene enn det som er vanlig, ikke det at jeg skal skryte av det for dette er store vanskelige ting [KL1].

Åpenhet i planleggingen kan involvere berørte til samarbeid og diskusjon men dette er ikke gitt. Utvidet medvirkning ble som nevnt lansert for begge områdeprogrammene som inngår i denne casestudien. I tillegg arrangerte Plankontoret for Groruddalen åpne møter der planleggerne la fram sine administrative anbefalinger (regionale scenarier og områdeprogrammer). Omtrent ett år etter (9.2.2005) arrangerer Plankontoret på ny møte, da med Byråden i spissen. Disse to metodene, møter med spesielt inviterte og offentlig høringsmøter, ble etterfulgt av en tradisjonell skriftlig høringsrunde.

Annen påvirkning henspiller på lobbyvirksomhet, aktiviteter som ble igangsatt med sikte på å påvirke utfallet av de foreslåtte planene. Mye av denne aktiviteten foregår under

andre overskrifter enn lobbyvirksomhet. Jeg har helt sikker ikke fanget opp alle aktivitetene i denne forbindelse, men vil vise noen eksempler som jeg kom på sporet av gjennom samtaler og som deltaker på offentlige møter. Dette punktet vil jeg analysere ut fra et maktperspektiv.

I forhold til lovverket eksisterer det en rettighetsbasert begrunnelse for å i det minste å høre borgernes mening. Men medvirkning kan også ha en rimelighetsbasert begrunnelse der partene møtes i en dialog som likeverdige parter. Medvirkning blir i så fall betraktet som et gode i seg selv, uavhengig av nyttebaserte avveininger. Det er sistnevnte begrunnelse som Habermas betegner som kommunikativ handling. I forhold til mitt analytiske perspektiv er det et spørsmål om hvorvidt åpenheten om planene handler om instrumentell rasjonalitet alternativt kommunikativ rasjonalitet.

## 7.2 Offentlige høringsmøter

Offentlige høringsmøter ble brukt som metode for å informere om både den administrative og den politiske anbefalingen. De som deltok på disse møtene var planleggere fra de ulike kommunale og statlige etatene, representanter fra næringslivet i dalbunnen og det organiserte foreningslivet i Groruddalen. Akers Avis Groruddalen var også til stede og fulgte i ettertid opp med fyldige reportasjer.

De administrative anbefalingene ble presentert på et åpent møte på Grorud Samfunnshus 2. april 2004. ”Vi anbefaler en kombinasjon av nye boliger og moderne næringsvirksomhet som media, IT og service” sa direktør Erik Dahl fra Avdeling for byutvikling i Plan- og bygningsetaten. Akers Avis Groruddalen refererte saken dagen etter under overskriften ”*Terminalen må vekk*”. Dahl skulle ha uttalt at en slik utvikling vil kreve at de mange gjenvinningsbedriftene, godsterminalene og transportfirmaene som fyller dalbunnen i dag, må bort. Det bør satses på mer bymessige, tette knutepunkter langs jernbanen med gode servicetilbud og god kollektivdekning. Hvis folk skal ønske å bo i dalbunnen, må områdene gjøres mer attraktive. Da må dagens bedrifter vike plassen, sa Dahl, som understreket at han snakket i et perspektiv på 30 år. Uansett gjorde han det klart at politikerne må foreta noen valg. Hvis utviklingen fortsetter uten styring som han sa det, ser etaten for seg at enda flere transportbedrifter vil fylle dalbunnen, som fortsatt vil bli liggende som et ”mellomland”. Den administrative anbefalingen var som tidligere nevnt godt forankret i tidligere politiske signaler fra Rådhuset.

På høringsmøtet ble det bråk. Logistikknæringen stilte med både ledere og tillitsvalgte. De ga tydelig uttrykk for sin mistillit til de administrative anbefalingene. Staten ved Miljøverndepartement var også til stede og noterte flittig under presentasjonen. I spørsmålsrunden hadde en av representantene fra Miljøverndepartementet, Kjell Spigseth, ett spørsmål til lederen av Plan- og bygningsetaten, Ellen S. d. Vibe:

Hvem er det som skal betale for flyttingen av godsterminalen?

Siden ble det økonomiske aspektet brukt som hovedargument i spørsmålet om logistikknæringens framtidige lokalisering:

Det vil koste mer enn hva det kostet å bygge ny hovedflyplass [Oslo Lufthavn, Gardermoen, min anmerkning]...[SP 1].

Utsagn som dette ble etterfulgt av latter for å understreke hvor virkelighetsfjerne Plan- og bygningsetaten var som kunne stille spørsmål ved dagens arealbruk i dalbunnen. I prosessen fram til politisk behandling var det i det hele og det store denne etaten som ble skyteskive.

Oppsummert vil jeg hevde at disse høringsmøtene fungerte som informasjon om planmyndighetenes planer. Etter at planene var presentert ble det liten tid til reaksjoner fra salen. Møtene hadde en stram regi i forhold til tidsramme for innspill fra salen. Det ble avsatt ca 30 minutter til en spørsmålsrunde. Innspillene som kom hadde preg av markeringer og en synliggjøring av konflikten mellom aktørene.

### ***7.3 Plankontoret for Groruddalen***

Plankontoret for Groruddalen kan betraktes som en egen høringsinstans. Mandatet til plankontoret var å sikre samordning av alle fordypningsprosjektene, jf. i denne forbindelse kapittel 5.2. I tillegg til å være representert i referansegruppa for ”*Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen*” fikk kontoret ansvaret for kontakten med frivillige organisasjoner og næringslivet. Målet var blant annet å etablere gode kontakter mot lokalbefolkningen (nettstedet til Plankontoret for Groruddalen<sup>21</sup>). Det har vært liten aktivitet fra

---

<sup>21</sup> [www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no](http://www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no)



Plankontorets side mot næringslivet. Kontoret har imidlertid sikret at det organiserte foreningslivet har hatt et fast kontaktpunkt i forhold til planmyndighetene.

Plankontoret kom etter hvert i en vanskelig organisatorisk stilling. I samtale med lederen av Plankontoret kom det fram at det var en viss uenighet om Plankontorets rolle. Plankontoret rapporterte på den tiden til Plan- og bygningsetaten som mente at Plankontoret skulle være deres forlengede arm/deres talerør. Lederen av Plankontoret mente at de skulle operere i grensesnittet mellom Plan- og bygningsetaten og berørte parter i Groruddalen. De ønsket å ha en ”nøytral” rolle. På bakgrunn av denne konflikten utarbeidet Plankontoret et strategidokument til Byrådsavdelingen om hvilken rolle Plankontoret ønsket å ha. På forespørsel om innsyn i dette strategidokumentet fikk jeg til svar at det var et internt dokument. Byråden organiserte imidlertid Plankontoret under sin Byrådsavdeling og kontoret ble i november 2005 flyttet fysisk fra Økern-senteret til Rådhuset. En kommunal leder uttrykker sitt bilde av hvorfor Plankontoret ble omorganisert:

Jeg tror hun [Byråden, min anmerkning] opplever dette temaet som så viktig at hun vil være nærmere knyttet til det daglig. Du vet sånne filialer, om det er Groruddalskontoret eller det er Fjordkontoret<sup>22</sup>, det er sånn at slike kontorer etableres for å ha særfokus på et område. Og det er også sånn at slike kontorer, ikke at de er seg selv nok, men at de ser sin egen oppgave mest [KL 1].

På spørsmål om denne omorganiseringen har skapt ytterligere interne konflikter, svarer vedkommende kommunale leder:

Byråden står fritt, det gjør hun jo alltid. Det følger av systemet [KL 1].

Det uttrykkes en slags resignasjon i forhold til det politiske systemet. Dette kan forstås som en stor avstand mellom forvaltningen og sittende Byråd i Oslo kommune. Forvaltningen og sittende Byråd snakker sammen internt, men mye tyder på at de to systemene fungerer som to selvstendige subsystemer.

Offisielt begrunner Plankontoret flyttingen inn under Rådhuset med at utarbeidelsen av de syv fordypningsprosjektene er slutført. Plankontoret skal heretter jobbe mer med konkret gjennomføring av miljøtiltak i dalen, sammen med staten og Oslo kommune (nettstedet for Plankontoret for Groruddalen). Gjennom å organisere

---

<sup>22</sup> Fjordkontoret ble opprettet i 2002 i forbindelse med arealplanleggingen for Oslos havneområde. Kontoret har blant annet ansvar for å bistå med informasjon til offentligheten om Fjordbyen.

Plankontoret inn under Byrådsavdelingen for Byutvikling, oppnår Byråden kontroll over prosessen. Plankontoret skal ikke lenger være Plan- og bygningsetatens forlengede arm. De skal sikre samarbeidet mellom staten og Oslo kommune. Omorganiseringen innebærer at det blir en større avstand mellom lokalbefolkningen og planmyndighetene. En nærhet til befolkningen vil ut fra et demokratisk perspektiv også være viktig i forhold til gjennomføring av miljøtiltak.

Maktaspektet kommer her til uttrykk ved at Byråden gjennom omorganiseringen sikrer byråkratisk kontroll over den videre prosessen fra planmyndighetenes side. Samarbeidet mellom staten og Oslo kommune skal gjenopprettes.

## **7.4 Utvidet medvirkning**

Medvirkning i offentlig planlegging blir ofte begrunnet med nettopp et ønske om en demokratiutvikling. Det heter gjerne at dersom politikerne ikke klarer å opprettholde en form for nærhet til befolkningen, vil det kunne oppstå en legitimitetskrise. Størst mulig grad av medvirkning blir gjerne sett på som et gode i seg selv - ideologisk sett. Åpenhet er en side ved medvirkning, berørte parter får informasjon om hva som er planlagt. En annen side er hvorvidt de som blir trukket med har reell innflytelse på planene. Blir deres innspill tatt hensyn til i planene eller er det slik at medvirkningsprosesser er politisk korrekt?

Utvidet medvirkning kom i stand etter initiativ fra Rådhuset. En byråkrat i Rådhuset uttalte at det var et ønske om å teste ut en modell for medvirkning blant annet for å overføre kompetanse fra PEGASUS - prosjektet. Tanken skulle være at Plan- og bygningsetaten skulle få tilgang til den kompetansen som var utviklet gjennom ROM modellen. En planlegger beskriver beslutningsprosessen for innføring av medvirkningsmodellen:

Det er mer teoretisk at Miljø og Samferdsel tok initiativet. Utvidet medvirkning baserer seg på PEGASUS arbeidet. Det kom en henvendelse til oss i Plan- og bygningsetaten om vi hadde forslag til prosjekter som kunne komme inn under PEGASUS programmet. Vi kom til at Groruddalssatsninga kunne være et godt case. Vi har funnet en praktisk tilnærming. Vi kan ikke legge opp til prosesser som går på tvers av de ordinære prosessene og hvem som har mandat og myndighet til å fatte vedtak. Det ble derfor skissert en ROM light [KL 2].

Planleggerne viser her til at medvirkningsprosessen som ROM modellen skisserer ikke er i samsvar med deres mandat og myndighet. Det kan da spørres hvorfor denne prosessen i det

hele tatt ble igangsatt. Det ville ikke være noe i veien for å legge opp til en reell medvirkning. En anbefaling forankret hos lokalbefolkningen ville sannsynligvis stå sterkere rustet i forhold til politisk behandling. Velgerne i Groruddalen er mange. Det er også en underlig holdning i forhold til at det innenfor såkalte OPS prosjekter er mulig å få til bindende avtaler med private aktører innenfor stedsutvikling. På samme måte bør det være mulig å trekke lokalbefolkningen med i forpliktende planprosesser. Et annet aspekt er at hele medvirkningsprosessen ble et hastverksarbeid der planleggerne måtte finne fram til en praktisk tilnærming. Plan- og bygningsetaten satte som en forutsetning for medvirkningsprosessen at denne ikke måtte gå på bekostning av den planlagte framdriften av områdeprogrammene. Det heter også at antall aktører måtte begrenses til et minimum ut fra knapp tid og ut fra at denne form for medvirkning representerte noe nytt (Foreløpig evalueringsrapport 2004: 5).

Betegnelsen *light* illustrerer at det ikke ble åpnet opp for reelle forhandlinger mellom partene slik det var lagt opp i den opprinnelige modellen. Begrunnelsen som ble gitt i foreløpig evalueringsrapport var at de aktuelle planprosessene allerede var igangsatt og at og at det derfor var vanskelig å tenke seg gjennomføring av idealiserte løsninger. Det ble videre forutsatt at medvirkningsprosessen ikke skulle gå på bekostning av den planlagte framdriften av områdeprogrammene. Videre at antall aktører skulle være begrenset til et minimum ut fra knapp tid og at dette var noe nytt (Foreløpig evalueringsrapport 2004: 5).

Det var de tradisjonelle høringsinstansene som ble invitert til å delta på medvirkningsmøtene. Med tradisjonelle mener jeg at de aktørene som ble invitert er de samme som vanligvis velges ut i forbindelse med høringer etter Plan- og bygningsloven, grunneiere, næringsforening, velforeninger, miljøorganisasjoner mv. En av de kommunale planleggerne som jeg intervjuet beskriver hvordan dette arbeidet startet opp:

Det var først på ettersommeren 2004 at det ble bestemt at vi skulle ha en utvidet medvirkningsprosess, og da skjedde det kanskje litt for fort. Det ble litt hektisk i forhold til hvem som ble invitert, jeg tror at det var noen som følte seg litt oversett, det var ikke informert velbegrunnet hvem og hvorfor de skulle være med [KP 2].

Utsagnet bekrefter at innføringen av en medvirkningsmodell var et hastverksarbeid. At det ble litt hektisk i forhold til hvem som ble invitert brukes som en begrunnelse for at logistikknæringen ble ikke definert som en berørt part. En annen kommunal planlegger begrunnet dette med at næringen lå utenfor programområdet fysisk sett.

Planleggerne forsøkte lojalt å gjøre det beste ut av situasjonen for deltakerne. På spørsmål om deltakerne fikk noen innflytelse på områdeprogrammene svarer en planlegger slik:

Ja jeg synes da det, på første møte gikk vi ut med fakta, problemstillinger, utfordringer, prøvde å få en felles forståelse for oppgaven og så ga vi utfordringen til deltakerne om å komme med forslag til program eller hva de ønsket seg på neste møte. Jeg skal ikke si at vi ikke hadde jobbet med saken i forkant, vi la ikke det fram, men vi hadde jo en formening om hva vi ønsket med området. Jeg synes vi fikk til en god dialog, og forslagene stemte godt med hva vi kunne tenke oss. Vår skisse ble bearbeidet i forhold til de forslagene som kom. Jeg tror de var veldig fornøyd med det forslaget vi kom med. Så det funka jo ganske bra, men det svaret vi endte opp med, det var jo et slags kompromiss om at alle fortsatt skulle være i dalbunnen, alle skulle fortsatt ha en plass der. Men så kom da i etterkant regionale scenarier, som la en førende hånd plutselig på hva de skulle ha av arealbruk i dalbunnen i 2030. Så da måtte vi snu noe på dette her da [KP 2].

Utviklingen av regionale scenarier og de to områdeprogrammene skjedde som tidligere nevnt parallelt i tid. Innholdet i de regionale scenariene var derfor ikke kjent mens medvirkningsprosessen pågikk. Dette førte til at de forslagene som ble utarbeidet i samarbeid med de inviterte i ettertid ble justeres i tråd med regionale scenarier. Justeringen som ble gjort var heller ikke liten, fra å oppnå et kompromiss om at alle fortsatt skulle være i dalbunnen tilbake til det opprinnelige forslaget om at logistikknæringen på sikt skulle vike plassen for boliger og nye næringer. I oppsummeringen fra PEGASUS programmet kommenterer Plan- og bygningsetaten svakheten ved at medvirkningsprosessen ikke ble gjort gjeldene for helheten i planleggingen:

Det er bare områdeprogrammene som har vært innom en medvirkningsprosess. PEGASUS arbeidsgruppe var kritisk til denne håndteringen og mente at alle prosjektene burde ha involvert flere aktører. Spesielt burde tunge statlige aktører vært med fra starten av, slik at det hadde vært mulig å etablere en bedre kommunikasjon og en bedre atmosfære mellom interessegruppene. Å bygge broer - ikke barrierer - er en viktig del av PEGASUS arbeidet (PEGASUS Foreløpig sluttokument 2004: 9).

Det er ulike bilder av prosessen for utvidet medvirkning. I områdeprogrammet for Alnabruområdet beskrives Plan- og bygningsetatens offisielle oppfatning:

I det første møtet orienterte Plan- og bygningsetaten om utfordringene i området og presenterte tre fremtidsbilder. Samtidig ble aktørene utfordret til å tenke nytt og visjonært om utviklingen i området. Aktørenes visjoner ble så presentert i det andre møtet, mens Plan- og bygningsetaten i siste møte ga en oppsummering av

innspillene og presenterte sin foreløpige visjon for området (Høringsutkast områdeprogram for Alnabruområdet 2004: 73).

I høringsutkastet til områdeprogrammene vises det videre til at medvirkningsmøtene viste noe sprik mellom de ulike aktørenes ønsker og behov for en utvikling innenfor programområdet. Konflikten med grunneierne og logistikknæringen nevnes ikke med et ord. I stedet pekes det på hva det var enighet om mht en miljøforbedring. I hovedtrekk handler det om at veisystemet og trafikkavviklingen må forbedres samt at Alnaelva og tilliggende grøntarealer har potensial som rekreasjonsområde.

Med unntak av lederne og fagforeningslederne i logistikknæringen var deltakerne i medvirkningsprosessen fornøyde med det forslaget som de endte opp med. En fagforeningsleder i logistikknæringen gir uttrykk for at de ikke var med på noen reell medvirkning:

Vi burde jo ha blitt tatt med tidligere i prosessen. Jeg følte på en måte at de var kommet så langt, at det nesten var et spill for galleriet at vi var der. Jeg føler at det er masse interesser mot hverandre. Hvis vi hadde kommet inn tidligere så kunne vi kanskje sydd sammen noe der det var plass til alle [FL 2].

En annen fagforeningsleder uttalte om medvirkningsprosessen:

Jeg opplevde de som masse drømmesekvenser som ble lagt fram som ikke hadde så veldig mye rot i virkeligheten. Det var store vyer som ble lagt fram der. Det ble sagt at dette var visjoner, og jeg spurte da om de hadde satt seg ned og sett på hva disse visjonene skulle koste. Da fikk jeg beskjed om at de utarbeidet planer først og så så de på hva det ville koste etterpå. Helt motsatt av hvordan alle andre jobbe [FL 1].

Den langsiktige tenkningen som planmyndighetene har lagt opp til gjennom områdeprogrammene kolliderer med det sosiale systemet. I det virkelige liv blir det meste sett i en økonomisk sammenheng.

Både statlige og kommunale planleggere stiller spørsmål ved om det er mulig å gjennomføre en medvirkningsprosess som gjelder så vidt kompliserte og langsiktige prosjekter. En kommunal planlegger oppsummerte medvirkningsprosessen slik:

Det er helt umulig å invitere til en konstruktiv medvirkningsprosess og si at alt er blir bra bare dere flytter ut, men dere kan være med å planlegge deres nedleggelse, det går ikke. Så det er litt vanskelig med medvirkningen at det blir ikke noe langsiktig og visjonært, det blir de små forandringene og små forbedringene men en kan ikke ha den type medvirkning når en tenker 20 – 30 år fram i tid [KP 1].

En statlig planlegger som deltok på møtene for medvirkning beskrev dette bildet av prosessen:

Jeg tror man kan miste noe av perspektivet, at de tror de har større innflytelse enn hva de i virkeligheten har. Det legges jo sterke føringer fra andre aktører. Det kan bli en tendens til at alle skal mene noe om alt og det er veldig ressurskrevende og det kan bli mye arbeid sett i forhold til resultatene som blir små. Men nå er det en politisk målsetting at demokratiet trenger engasjerte mennesker. Og jeg så jo at mange av de som deltok fra velforeningene strålte jo litt fordi de syntes at dette var noe de kunne være med på. Og de hadde jo for så vidt en innflytelse ved at de fikk legge fram og presentert hva de mente. Det er jo bra. Jeg er litt sånn både og. Jeg ser jo at dersom de mener at det er veldig viktig for dem, så er det viktig i seg sjøl. Men sånt planleggingsarbeid tar altfor lang tid, det går jo vinter og vår før man på en måte har kommet et steg videre. Og det taper de samme folka på at det tar så lang tid. Det blir et byråkratisk system, som lager masse papir og planer uten at det skjer noe. Sånne store medvirkningsprosesser kan slå tilbake ved at folk tror de får innflytelse, men som ikke blir det reelt sett. Det skyggelegger mer enn det oppklarer. Det kan være enklere problemforståelser [SP 1].

Den statlige planleggeren gir uttrykk for at det er heller tvilsomt at slike medvirkningsprosesser gir reell innflytelse. Dette begrunnes blant annet i konfliktnivået, tidsperspektivet for planene og at det legges sterke føringer fra andre aktører. Dette kan tolkes som et uttrykk for at det er forbeholdt fagekspertisen å løse konflikter i planleggingen og til å tenke langsiktig. Holdningen er også at det legges føringer fra andre aktører. Jeg leser det som at de som har makt over planprosessen er andre enn lokalbefolkningen.

## 7.5 Annen påvirkning

Etter at de administrative anbefalingen ble offentliggjort ble det satt i gang sterke krefter for å påvirke politikerne til å velge en annen retning. Gjennom intervju med næringslivsledere, fagforeningsledere og planleggerne fikk jeg innblikk i denne skjulte påvirkningen. ” *Er du kjent med at det skal være et møte i Polyteknisk Forening*”<sup>23</sup>, sa en. ” *I neste uke har fagforeningene invitert politikerne på busstur slik at de kan bli kjent i området*”, ble jeg fortalt. En beboer kunne vise fram informasjon fordelt til husstander som argumenterte for at arbeidsplassene innen logistikknæringen måtte få bli i dalbunnen.

---

<sup>23</sup> Polyteknisk forening ble stiftet i Christiania 23.6.1852 som et møtested for interesserte i innføring av naturvitenskaplig tenkning, teknologi og moderne industri. I dag heter det på internettssidene at Polyteknisk forening har 20 faggrupper og at plenumsmøtenes karakter er å være forum for samfunnsdebatt.

Sistnevnte informasjonen var produsert av fagforeningene i logistikknæringen og finansiert ved hjelp av LO s næringspolitiske utvalg i Oslo. Logistikknæringen dekket kostnadene til trykking. I invitasjonen var temaet skissert slik: *Er det mulig å kombinere miljøhensyn og næringshensyn i en samlet plan for dalen?* En fagforeningsleder fortalte om bakgrunnen for bussturen:

Vi inviterte lokalpolitikere og sentralt politisk nivå. Vi kjørte rundt og viste hvordan det så ut og fortalte hva vi kunne tenke oss å bidra med. Men det er avhengig av at vi får bli her. Foreløpig så er det bare spikra fram til 2015 i Nasjonal Transportplan. Det er snakk om å forminske terminalområdet og gjøre det mer effektivt. Men transporten må utvikle seg den og, folk vil ha mer og mer gods, det betyr at vi kan ikke forminske området [FL 1].

Akers Avis Groruddalen kommenterte bussturen på lederplass (12.5.2004) under tittelen: *”De vil ta over dalen”*. Innlegget fortsetter med at problemstillingen snaut nok ble berørt, i hvert fall ikke hensynet til nærmiljøet – som også er et nasjonalt ansvar i og med at forurensningsdirektiver brytes år etter år.

En fagforeningsleder delte sin bekymring med meg, og ga uttrykk for at bedriftsledelse og fagforening står sammen:

Jeg er veldig opptatt av at vi beholder arbeidsplassene her i Groruddalen. Ledelse og fagforening jobber godt sammen i alle saker, i forhold til hvordan det var for noen år tilbake. Hvis vi trekker lasset i samme retning så tjener alle på det [FL 1].

En statlig planlegger beskrev lobbyvirksomheten på følgende måte:

Det er et spill, ja kanskje ikke spill, men det er lobby hele veien. Vi så at det begynte å skje mye da de sa at terminalen skulle ut, de hadde lyktes så godt med fjordbyen med å få Havnevesenet til å rydde opp i havna. Og det er bra. Det å foreslå å flytte terminalen var kanskje bevisst for å sette fokus og å få staten til å se miljøproblemene som er i Groruddalen. Det er et forsømt område, det sier alle politikere. Det er et samspill, mellom planlegging og politiske innspill. Når vedtakene er der så skal en ha en felles plattform. Så Lae og Vibe<sup>24</sup> må bli enige [SP 1].

Den felles plattformen mellom planleggingsmyndighetene og politisk nivå er fraværende, det jobbes i ulike retninger innenfor de respektive subsystemene.

En kommunal planlegger fikk spørsmålet om hvilke krefter som er styrende for stedsutvikling:

---

<sup>24</sup> Byrådsleder Erling Lae og etatsdirektør Ellen S. de Vibe i Plan- og bygningsetaten.

Det er nok markedet som styrer mye så lenge det offentlige ikke har midler eller vilje. Det er ikke enkelt, næringslivet er jo veldig sterke, de har jo NHO og LO i ryggen og politiske partier, de gjør jo mye utav seg [KP 2].

Nyland Syd er et ubebygd område mellom Nyland verksted og Alna som ROM Eiendomsutvikling AS ønsker å utnytte til ekspansjon av terminalvirksomheten. ROM Eiendomsutvikling AS ønsker at området blir regulert til godsterminal, offentlig trafikkområde (ny atkomstvei og jernbane), friområde (mot Alnaelva), fareområde under høyspentledninger og privat vei/parkering. På nettsidene<sup>25</sup> til ROM Eiendomsutvikling AS framgår følgende:

Det siste året<sup>26</sup> har ROM arbeidet med å snu en vanskelig politisk prosess i forbindelse med regulering av eiendommen. ROM har langt på vei lyktes i dette arbeidet og i den senere tid har man kunnet registrere en bred positiv interesse for prosjektet. Når reguleringsplanen blir stadfestet i løpet av høsten 2005, vil byggestart for den nye godsterminalen bli bestemt.

Ovennevnte vitner om at ROM Eiendomsutvikling AS har fått positive politiske signaler i forhold til sin reguleringssak til tross for at Plan- og bygningsetaten har gått sterkt imot at dette området skal bebygges. Bakgrunnen er at dette området med et tomteareal på 225 dekar er en del av et større sammenhengende ubebygd område innenfor Alfasetmorenen. De kommunale planleggerne anbefalte å holde igjen dette området med tanke på en transformasjon til grøntområder og rekreasjon langs en framtidig gjenåpnet Alnaelv. ROM Eiendomsutvikling AS ønsker imidlertid halve området benyttet til næringsutvikling blant annet gjennom en etablering for Bama<sup>27</sup> som skal flytte fra Økernområdet.

I denne konkrete casestudien argumenterer både Jernbaneverket og ROM Eiendomsutvikling AS tungt for sine interesser som grunneiere. I følge en kommunal planlegger kan de statlige aktørene fritt drive sin lobbyvirksomhet:

Vi sender over våre forslag og så vet vi egentlig ikke hva som skjer borti Rådhuset, hvilke møter de har med disse statlige aktørene, eller hva som skjer videre med våre forslag. Vi kan jo foreslå overfor rådhuspolitikere, det er jo de som til syvende og

---

<sup>25</sup> <http://www.romeiendomsutvikling.no/arsrapport2004>

<sup>26</sup> Status per 1. mai 2005.

<sup>27</sup> Bama er et privat selskap som bl.a. importerer og distribuerer frukt og grønt. I løpet av 2004 ble det håndtert over 11 millioner kartonger på hovedkontoret på Økern. Det utgjør 150 000 paller eller 5600 vogntog inn og ut pr. år. Kilde: <http://bama.no>



sist må stå imot når det fremmes reguleringsforslag, bla for et område som heter Nyland Syd, som jo er en viktig sak i dalen. Som i dag brukes litt mer bare til lagring og der Jernbaneverket eller ROM Eiendomsutvikling ønsker å utnytte til terminalvirksomhet, altså utvidelse av terminalvirksomheten. Og der har jo vi innstilt negativt, delvis etter signaler som vi har oppfatta fra Rådhuset, men det er klart at der oppfatter jeg at alle lobber alle statlige instanser tungt mot politikerne i Rådhuset vil jeg tro, for å få den saken igjennom [KP 1].

Den samme planleggeren mener at det har skjedd en maktforskyvning ved at eiendomsutviklerne i stor grad fremmer reguleringsplaner:

Å sette dagsorden, det ligger det mye makt i, så det å foreslå noe, å sende inn et forslag, dersom du kommer først med det forslaget, så gir det makt [KP 1].

En representant fra Byutviklingskomiteen opplyste på konferansen *Nye praksiser, nye aktører i byutviklingen* (19.5.2005) at ca 90 % av alle reguleringsforslag i Oslo fremmes som ferdige forslag av grunneierne selv. Arealmessig kan det dreie seg om små områder men som likevel legger føringer på større arealer. En begrunnelse for å ikke godkjenne slike reguleringsforslag kan nettopp være at det er under utarbeidelse en reguleringsplan for et større område. Det skal imidlertid sterk politisk vilje til å stå imot private reguleringsforslag. Eiendomsutviklingsbransjen har både kompetanse og ressurser til å påvirke utfallet. Kompetanse innenfor fagfeltet bidrar til at reguleringsforslagene er profesjonelt utarbeidet og at det av den grunn vil være vanskelig å sette dem til side. Planmyndighetene innehar heller ikke de samme økonomiske ressursene som grunneierne besitter. Reguleringsmyndighetene kommer også til kort ved at større reguleringsplaner tar lang tid.

En kommunal leder peker også på at det politiske nivået spiller sammen med sine allierte:

Og så har vi jo fagforeningene med kraftig forankring, altså blant befolkningen, stemmegiverne i Groruddalen, og da blir det en allianse mellom de næringsdrivende, fagforeningene og NHO. Og derved har vi både Høyre og Arbeiderpartiet knyttet inn i å tenke at det vi ønsker er mer av det samme. Og det er klart at det fungerer effektivt det, og derved ble vel byrådets innstilling som den ble [KL 1].

Akers Avis Groruddalen har under planprosessen framstått som lokalbefolkningens talerør. Reportasjene er lettleste og poengterte og de har blitt etterfulgt av leserinnlegg fra

Groruddalen Miljøforum og fra lokale politikere. Denne medieomtalen har på mange måter fått de lokale politikerne på banen i forhold til å tilkjennegi sitt syn på utviklingen i dalbunnen. Sett opp mot antall leserinnlegg og hvem som skriver disse har imidlertid lokalbefolkningen utenfor det organiserte foreningslivet og lokalpolitikken vært fraværende også her.

## 7.6 Skriftlig høring

Det ble som nevnt gjennomført en formell skriftlig høring etter at Plan- og bygningsetaten hadde lagt fram sine anbefalinger. Høringsuttalelsene gjenspeiler i hovedsak konfliktområdene og det brukes sterke ord. Gjennom høringsuttalelsene blir det videre tydeliggjort at samordningen mellom de ulike kommunale planene ikke har fungert. Avstanden til statlige aktører som NSB, Jernbaneverket og Statens Vegvesen fremkommer også. Jeg vil trekke fram noen eksempler på hva de kommunale etatene er uenige om.

Samferdselsetaten stiller spørsmål ved hva som skal skje med eksisterende næring. Spørsmålet begrunnes i at framtidig arealbruk er avgjørende for valg av infrastrukturløsninger. Samferdselsetaten er derfor meget skeptisk til boligfortetting i området, da økt arealutnyttelse vil øke lokaltrafikken, selv med bedret kollektivdekning. Hovedkritikken fra etaten er at områdeprogrammene foreslår en reduksjon av trafikken og luftforurensningen, men uten at det sies noe om hvordan en skal få dette til (høringsuttalelse 10.5.2004)).

Helse- og velferdsetaten (høringsuttalelse datert 14.5.2004) konkluderer i sin høringsuttalelse med:

Geografiske og miljømessige forhold i dalbunnen bør legges som premiss for hva som kan tillates utbygd i området. Det kan derfor ikke anbefales at det bygges boliger i dalbunnen, dersom ikke forurensende trafikk reduseres betydelig, og det gjøres nødvendige tiltak i forhold til forurensset grunn. Oppgradering av Alna er positivt og bør skje uavhengig av bruk av de øvrige arealene.

Vann og avløpsetaten viser til sin egen rapport om Alna *"En vandring med vann"* og er fornøyd med at Områdeprogram for Alnabruområdet støtter opp om denne.

Bydelene var stort sett fornøyd med Plan- og bygningsetatens forslag. Bjerke bydelsutvalg uttalte at transportintensive, arealkrevende og forurensende næringer over tid bør skiftes ut med kunnskapsbaserte nye næringer (høringsuttalelse 2005: 2).

Høringsuttalelsene gjenspeiler i hovedsak hvorvidt de regionale scenariene og områdeprogrammene samsvarer med de respektive etatenes mål. Det mest oppsiktsvekkende er Samferdselsetatens og Helse og velferdsetatens uttalelser. At det ikke er oppnådd enighet med disse etatene tyder på at Plan- og bygningsetaten har kjørt sitt eget løp internt i kommunen.

## **7.7 Analyse av høringsfasen**

Det er to sentrale aspekter ved medvirkning – deltakelse og innflytelse. Deltakelse er en forutsetning og en mulighet for innflytelse. Det er med andre ord ikke sikkert at deltakelse fører til reell innflytelse, det er et åpent empirisk spørsmål. Medvirkning kan også betraktes som midlet for å nå mål, en instrumentell tilnærming. I sluttrapporten fra PEGASUS prosjektet er det en nytteorientert begrunnelse som legges til grunn for kommunikasjon med befolkningen. Der heter det at dersom viktige samarbeidsgrupper ikke får ta del i den felles informasjon, vil det kunne ramme prosjektet negativt. Suksessfaktoren skal være medvirkning. Det heter videre at befolkningen og markedet hele tiden må føle seg overbevist om at prosjektet bidrar til å løse deres spesielle behov og ønsker (Foreløpig sluttdokument PEGASUS 2005: 3).

Det er lagt ned store ressurser for å få til en åpen planprosess. Plan- og bygningsetaten har stilt opp på møter både på dagtid og kveldstid for å redegjøre for sine planer. De som har deltatt har fått muligheten til å legge fram sitt syn. De offentlige myndigheter har oppnådd å få informasjon om de ulike aktørenes ståsted. Tradisjonelt blir planer sendt på skriftlig høring etter at den administrative anbefalingen er utarbeidet. Utvidet medvirkning og høringsmøter forut for en formell planlegging i henhold til Plan- og bygningsloven, er et nytt aspekt ved planleggingspraksis. Det innebærer at berørte har muligheten til å påvirke planene på et tidligere stadium i prosessen. Spørsmålet er imidlertid hvem som har ressurser i form av tid, kompetanse og ikke minst nettverk i det politiske miljøet. Det krever ressurser til å gjennomgå og sette seg inn i disse omfattende planene. Det krever videre en kompetanse og nettverk for å nå fram til beslutningstakerne.

Deltakelse er som nevnt en forutsetning for innflytelse men det er også et spørsmål om de som har fått delta er representative for befolkningen i Groruddalen. I Oslo utgjør som et eksempel andelen innvandrere 22,3 % av befolkningen, men jeg møtte ingen verken på høringsmøter eller på møter i det organiserte foreningslivet. Deltakerne på de offentlige høringsmøtene og medvirkningsprosessen er på ingen måte representative for

lokalbefolkningen. I forhold til Groruddalens befolkning er det en svært liten gruppe som er representert, stort sett etniske nordmenn over 50 år. Nå kan det hevdes at alle har fått muligheten til å delta på de offentlige høringsmøtene. Det er imidlertid ikke gjort noen anstrengelser fra planmyndighetene om å nå fram til andre grupperinger av befolkningen.

Høringsfasen preges av hastverksarbeid. En forutsetning for medvirkningsprosessen var at den ikke skulle hindre den planlagte framdriften for scenariene. Også høringsfristene ble gitt stramme rammer med hensyn til tid. Dårlig tid svekker muligheten for å strekke seg mot en kommunikativ planlegging. I det hele tatt framstår medvirkningsprosessene som et pliktløp fra planmyndighetenes side der effektivitet settes foran kommunikasjon.

Deltakerne som fikk være med i medvirkningsprosessen hadde tanker og ideer til framtiden i dalbunnen. Men disse tankene og ideene er ikke i tråd med de regionale scenariene som Plan- og bygningsetaten har utviklet. Områdeprogrammet justeres i tråd med scenariene og synspunktene til deltakerne settes følgelig til side. Dette er et uttrykk for manglende respekt for de av lokalbefolkningen som har vært med i prosessen. Fagforeningslederens beskrivelse om at det nesten var et spill for galleriet at de var der, er et treffende uttrykk for denne prosessen.

Planleggernes holdning til medvirkning preges av en instrumentell rasjonalitet. Ekspertene er de som sitter på de rette svarene, medvirkning blir et middel for å overbevise befolkningen om dette. Planleggerne har egentlig ikke tro på at denne type prosjekter egner seg for medvirkning. Så lenge partene i medvirkningsprosessen ikke får noen myndighet kan jeg langt på vei være enig med dem. Når både forvaltning og politikerne senere i prosessen kan overkjøre resultatet av en medvirkningsprosess er vi langt fra en dialog der målet er å komme fram til enighet. Det er et forsøk på å innføre nye modeller i planleggingspraksisen, men beslutningsmakten ligger på politisk nivå.

Mest av alt har høringsfasen ført til at konfliktene er blitt synlige og at de har blitt forsterket. Konfliktene har preg av åpen fiendtlighet spesielt mot Plan- og bygningsetaten. Det er bygd allianser i forhold til konfliktområdene. Den mest synlige alliansebyggingen er mellom staten og logistikknæringen gjennom Miljøsonearbeidet. Gjennom denne alliansebyggingen bryter store deler av planprosessen sammen. Det blir de aktørene som besitter både kulturell kapital i form av nettverk og økonomisk kapital som til sist setter sitt preg på utviklingen i dalbunnen.

Slik jeg ser det har den instrumentelle tilnærmingen til planlegging komme til kort ved at planleggingsprosessen ensidig er lagt opp i henhold til dette perspektivet. Mange av svakhetene ved den instrumentelle tilnærmingen kan imidlertid reduseres ved å anvende et

kommunikativt perspektiv. I det kommunikative perspektivet ligger en større åpenhet for at ulike aktører med ulike interesser i sterkere grad trekkes inn i planleggingen. Svaret på hvordan en skal komme fram til gode løsninger ligger verken i objektiv faglig ”kalkulasjon” eller i flertallsavgjørelser, men i en åpen dialog der idealet er å oppnå konsensus. Svakheten ved dette perspektivet er imidlertid at det ikke tar høyde for at sterke interessekonflikter vil ”forstyrre” mulighetene for at den rasjonelle planleggingsprosessen resultat preges av aktørene med størst makt. Planleggingsprosessen i denne casestudien bryter rette og slett sammen som en følge av at de foreslåtte planene går imot interessene til dem som har mest makt. Det klareste eksemplet på dette forholdet er at logistikknæringen bryter samarbeidet med Plan- og bygningsetaten. De velger andre kanaler for å fremme egne interesser.

Uenigheten mellom de kommunale etatene blir holdt mer skjult, diskusjonene skjer i lukkede rom. Det er imidlertid mye som tyder på at Plan- og bygningsetaten har vært urokkelige i forhold til sine anbefalinger. Dette til tross for at flere av de kommunale etatene gir uttrykk for at planene er lite realistiske. Det er fagekspertisen i form av arkitekter hos Plan- og bygningsetaten som har vært utslagsgivende for de anbefalingene som sendes til politisk behandling.

## **Kapittel 8 Beslutningsfasen: politisk behandling og anbefaling**

### **8.1 Innledning**

Jeg har kalt dette kapitlet for beslutningsfasen. Det betyr nødvendigvis ikke at det tas så mange beslutninger. Planprosessen pågår fortsatt og beslutningene ligger fram i tid. Det har imidlertid blitt tatt beslutninger i forhold til enkeltsaker som vil påvirke framtiden for dalbunnen. Det er også slik at det å ikke gjøre noe, la tiden gå, la andre drivkrefter få fritt spillerom, det kan i seg selv være en beslutningsstrategi. En strategi for å unngå å ta eksplisitte beslutninger, eller sagt med andre ord å la saker passere uten avgjørende inngripen fra det offentlige. I beslutningsfasen blir konfliktene mellom de ulike systemene synlige. I tillegg til dette spørsmålet vil jeg også ta utgangspunkt i maktaspektet.

Det er enkeltspørsmål som blir avgjørende for utfallet av planprosessen. Disse enkeltspørsmålene gjenspeiler i stor grad hvilke systemer som har fått gjennomslag i stedsutviklingen. De ulike maktformene som kommer til uttrykk kan oppsummeres til Bourdieus kapitalformer, det gjelder økonomisk kapital, kulturell kapital og sosial kapital. Den symbolske kapitalen får kraft gjennom retoriske grep, gjennom alliansebygging, og gjennom å overse lokalbefolkningens interesser.

Jeg tatt utgangspunkt i et enkeltspørsmål som har vært gjenstand for diskusjon under hele planprosessen for å belyse konfliktnivået. Det gjelder reguleringsforslaget fra ROM Eiendomsutvikling AS om å ekspandere innenfor området Nyland Syd. Dette forslaget oppfatter jeg som en prøvestein i forhold til om politikerne har makt til å stå ved sin visjon for dalbunnen. Saken dreier seg om terminalområdet kan klare seg innenfor dagens arealer eller om de også skal få utvide dette. I planprosessen har det vært et mål med en arealeffektivisering og å sikre gjenværende ubebygde områder i dalbunnen. Gjennom en eventuell utbygging av Nyland Syd vil det motsatte skje og nye transportkrevende næringer vil komme til som for eksempel Bama AS.

## 8.2 *Tror vi på Groruddalen?*

Bystyret lanserte utsagnet *Vi tror på Groruddalen*. Det kan jo bety så mangt, men slik utsagnet blir brukt framstår det som et rent retorisk grep. Utsagnet har imidlertid skapt håp for folk i Groruddalen siden 2000, men det konkrete innholdet har foreløpig uteblitt.

Kanskje kan spørsmålet omformuleres til *Tror vi på Groruddalen?*

Byrådsleder Erling Lae mente at det var viktig å holde fast ved visjonen om hva som skulle oppnås i Groruddalen. Hvis ikke ville Groruddalen havne i skyggen igjen! (Dagsavisen 19.3.2002). Det er uvisst hva byrådslederen mener med å havne i skyggen. Ordene som ble brukt kan oppfattes som at ambisjonene for planleggingen var store. Problemet var at det ikke var klart formulert hva som skulle oppnås. Det ble riktignok fokusert på de trafikale utfordringene der målet var å redusere luft- og støyproblemene i dalbunnen. Dette målet tones ikke bare ned, men forsvinner i beslutningsfasen.

Byråd Grete Horntvedt la fram sin innstilling på et høringsmøte (9.2.2005) på Furuset senter. Presentasjonen skjedde ca et år etter at Plan- og bygningsetaten hadde presentert sine planer. Det eneste som skjedde offentlig i løpet av dette året var den tradisjonelle skriftlige høringen med en svært kort frist, ca 1 måned tatt i betraktning påsken 2004.

Byråden alene gjorde seg opp en mening om dalbunnens framtid og presenterte denne offentlig. Hun uttalte at hun hadde tvilt seg fram til sitt standpunkt. Det utradisjonelle i denne fremgangsmåten er at Byråden presenterer sin anbefaling offentlig før saken er behandlet i Byutviklingskomiteen. En kommunal leder uttalte i denne forbindelse:

Horntvedt brukte en litt uortodoks metode ved at hun la sin innstilling ut til høring før den ble behandlet i byrådet. Det var nok fordi hun synes våre forslag var for radikale at hun ville høre selv hva som ble sagt. Jeg antar at hun har vært utsatt for en kjempepåvirkning, at det er veldig mange som har kontaktet henne. Det er jo ikke uvanlig at et Høyrebyråd vil støtte næringslivet. Og næringslivet er koplet til fagforeningene og derved også Arbeiderpartiet, så skal det ganske rak rygg til å innstille på noe annet [KL 1].

Horntvedt har vært svært synlig i planprosessen gjennom å stille på møter i foreningslivet og gjennom å bruke media. Velgerne i Groruddalen er viktige også for Høyre. Men når planleggeren antyder at Horntvedt har vært utsatt for en kjempepåvirkning, er det ikke den vanlige borgeren i Groruddalen som vedkommende tenker på. Høyre lytter til næringslivet.

Og at fagforeningene står på samme side som ledelsen gir en videre forankring inn til Arbeiderpartiet. Anbefalingen vedrørende terminalen gikk da også i en annen retning enn tidligere visjoner skulle tilsi. Byrådets innstilling<sup>28</sup> vedrørende Alnabruterminalen er formulert som følger:

Alnabruterminalen skal arealeffektiviseres, moderniseres og opprustes både miljømessig og estetisk. Inntil miljøulempene er redusert til akseptable nivåer, anbefaler byrådet at logistikk, godshåndtering og en variert næringsutvikling i dalbunnen prioriteres.

Presset fra næringslivet representert ved logistikknæringen, Alnabru – Nyland Næringsforening og NHO, blir for stort og Byrådet snur. Miljøaspektet blir videre bagatellisert. På høringsmøtet der Byråden la fram sine anbefalinger ble hun spurt om hva som skulle gjøres for å redusere luft- og støyforurensningen. Til det svarte hun at luftforurensningen langs E 6 ikke var verre enn i Kirkeveien på Majorstua. Det er også uvisst hva Byråden legger i at terminalen skal opprustes både miljømessig og estetisk. En arealeffektivisering forstår jeg som at terminalområdet i det minste ikke skal utvides i forhold til dagens virksomhet.

Byråden konkretiserer videre et miljøaspekt, miljøkonsekvenser og kost/nytte av miljølokk over E 6 (Alnabru-Karihaugen) skal utredes. Hvorvidt dette blir en realitet vil bli vurdert ut fra en kost/nytte kalkyle, det vil si en økonomisk betraktning om et miljølokk er en lønnsom investering. Dette framstår som en lite forpliktende strategi.

Som jeg tidligere har vært inne på var det stor aktivitet i Alnabru – Nyland Næringsforening med drahjelp fra Næringslivets Hovedorganisasjon Region Oslo. Resultatet av denne lobbyvirksomheten lot ikke vente på seg. På nettsidene til Akers avis Groruddalen (26. januar 2005<sup>29</sup>) slår Byrådsleder Erling Lae fast at Alnabruterminalen er viktig for miljøet. Han sier også at han sikkert vil få spørsmål om hvorfor han uttalte at terminalen måtte flytte for to år tilbake. Han sier i artikkelen at Alnabruterminalen *har bevist sin eksistens*, og at den er helt nødvendig:

Når vi nå satser på Alnabruterminalen, så satser vi helt, ikke stykkevis og delt. Å hindre gods på vei er viktig for Groruddalen, sier Lae. Men denne terminalen skal få en grønnere profil. Det skal bli penere, og det skal ryddes opp på forurenset grunn. Når vi sier at vi vil videreutvikle Alnabruterminalen legger vi samtidig en

---

<sup>28</sup> <http://www.byrådsavdeling-for-byutvikling.oslo.kommune.no/groruddalen>

<sup>29</sup> <http://www.byrådsavdeling-for-byutvikling.oslo.kommune.no/groruddalen/>



utfordring til brukerne om å få mer gods over på bane. Vi er enige om at det er riktig å videreutvikle Alnabruterminalen, ikke bare for Groruddalen, men for hele Oslo-regionen.

Det mest oppsiktsvekkende er at Lae hevder at Alnabruterminalen har ”bevist sin eksistens”. Dersom det er Miljøsonerapporten som utgjør dette ”beviset” så ”beviser” det kun at Byrådet har snudd til fordel for staten og logistikknæringen. Lae mener videre at det er viktig for Groruddalen å hindre gods på vei. De nasjonale interessene blir nå framstilt til å også gjelde lokalt i dalbunnen. I følge ovennevnte utsagn så har Lae en forestilling om at dersom politikerne legger en utfordring til brukerne, i dette tilfellet transportbedriftene, så vil de følge denne. Om det er retorikk eller uvitenhet om logikken som gjelder innenfor det økonomiske systemet skal være usagt. Transportarbeidet som i dag foregår på vei tyder på at det er enkle kalkyler om lønnsomhet som er avgjørende for hvorvidt transportørene velger å sende gods på bane eller vei. At terminalområdet skal bli grønnere og penere vil sannsynligvis ikke ha noen betydning for lokalbefolkningen. En videreutvikling av Alnabruterminalen vil bidra til at området fortsatt vil være utilgjengelig for lokalbefolkningen.

Daværende Samferdselsminister Toril Skogsholm er svært fornøyd med at terminalen på Alnabru videreutvikles og uttaler i samme artikkel:

Terminalen er viktig for å få mer av godstransporten over fra vei til miljøvennlig jernbane. Om lag 160 millioner kroner i statlige midler er satt av for perioden 2006 – 2009 for å modernisere og effektivisere godsterminalen. Samtidig planlegges miljøoppdrydding på terminalområdet i samarbeid med kommunen og næringslivet.

De økonomiske midlene for å sikre Alnabruterminalens utvikling er allerede bevilget. Miljøoppdryddingen er i tråd med hva som nevnes i Miljøsonearbeidet for innsatsområde 3. Det er imidlertid ikke noe som tilser at en slik oppdrydding vil bidra til å redusere luft- og støyforurensningen i dalbunnen.

Planleggerne i Oslo kommune gir uttrykk for at de utfører sitt oppdrag for de kommunale politikerne. Oppdraget var å utarbeide en helhetlig plan for Groruddalen som kunne gi miljøforbedringer. At politikerne inntar et annet standpunkt enn den administrative anbefalingen kommer ikke uventet på de kommunale planleggerne. Det er på en måte slik verden er mener de. Det viktige er at deres anbefalinger følger saken helt fram til beslutning, slik at politikerne har et bredt beslutningsunderlag. En av de kommunale planleggerne uttrykte dette på følgende måte:

Det som gjør det litt kronglete i Oslo er at for det første at vi har et parlamentarisk system, som betyr at vi opptrer på vegne av byråden. Det er et merkbart skille mellom byrådet og bystyresiden, altså opposisjonen. Og når vi har et mindretalls byråd så blir det enda mer merkbart. Mange andre europeiske byer bruker dette og trekker inn de politiske organene underveis slik at du har mer politisk ryggdekning. I vårt system så er ikke det så enkelt. Utbyggere kan spørre hvorfor vi ikke har møter med Byutviklingskomiteen tidligere i prosessen. Men Byutviklingskomiteen er på en måte oss ukjent, Byutviklingskomiteen kjenner bare byråden. Dersom vi skal luften noe med noen, så er det med byråden [KL 1].

Det pekes her på at beslutningsmyndigheten ligger på politisk nivå. Planleggerne skal utvikle planer i forhold til fellesskapets interesser, men er helt maktesløse i forhold til hva politikerne kan finne på å mene.

På spørsmål til en kommunal planlegger i Plan- og bygningsetaten om de følte seg overkjørt i forhold til egne anbefalinger svarer vedkommende:

Du ser jo det at våre konklusjoner er annerledes enn hennes, bak det ligger det ulikhet i faglig vurdering. Men det må vi leve med. Det som er viktig for oss er at når saken nå sendes videre, at vår faglige vurdering følger saken. Og det sier hun at det skal. Det viktige for oss er at beslutningsgrunnlaget er best mulig og at politikerne har tilgang til beslutningsunderlaget. Om man da velger å ta andre standpunkter politisk, sånn er systemet [KL 1].

Det er med andre ord viktig for planleggerne at deres forslag faglig sett holder mål, så får politikerne gjøre som de vil. Det er slik systemet fungerer. Og selv om politikerne måtte velge et annet standpunkt enn de faglige vurderingene, så mener den samme kommunale lederen at det er andre drivkrefter enn de politiske beslutningene som vil prege utviklingen:

Men det som jeg synes de overser er at denne arealforedlingen, den kommer til å skje uansett hva staten eller kommunen gjør. Et område som dette med nærhet til marka og kort avstand til byen er for verdifullt til å bruke til lagerbygninger i en etasje. Det finnes eksempler i England, hvor man har sambruk, industrien er ikke forurensende lenger, en kan godt ha boliger og industri sammen. Men nå har ikke Oslo noe særlig industri lenger. Men for eksempel SMART Club er også logistikk, det er bare det at det er enkeltpersoner som henter ting. En kunne godt tenke seg boliger på toppen av SMART Club. Man kunne kanskje tenkt seg sambruk som ikke er rendyrkede som for eksempel Sjølyststranda<sup>30</sup> [KL 1].

Ovennevnte utsagn illustrerer at dersom det offentlige ikke tar styringen så er det markedskreftene som fortsatt vil få råde grunnen. Resultatet blir hva Plan- og

---

<sup>30</sup> Sjølyststranda er et område der det er bygget boliger over en motorveitunnel.

bygningsetaten har beskrevet i regionale scenarier som *Mellomlandet*. Næringslivets drivkraft om høyest mulig profitt på investert kapital vil føre til en fortetting. Ikke nødvendigvis boliger, men en høyere utnyttelsesgrad på tomtene.

Etter at Byråden hadde gått ut med sin anbefaling kom det mange reaksjoner fra lokalmiljøet. En beboer i Groruddalen gir uttrykk for sin mening i Akers Avis Groruddalen (23. februar 2005):

Som mangeårig beboer, på ulike steder i Groruddalen, ventet jeg med spenning på helhetsplanen for Groruddalen. For å si det enkelt og greit. Det ble en stor, stor skuffelse.

Groruddalen Miljøforum er entydige i hvilke virkemidler som kan gi en miljøforbedring. De ønsker å stoppe all etablering i dalbunnen av virksomhet som genererer trafikk, eksemplifisert til områdene Nyland Syd og Stubberudfeltet. Lederen i Groruddalen Miljøforum, Magnar Halse, uttrykker sin bekymring over det som skjer og det som ikke skjer (Akers Avis Groruddalen 20. juli 2005):

Vi er dessverre vitne til et politisk spill som vi ser i saker som er kontroversielle. Vi er vitne til at det sittende byråd og bystyrets flertall ignorerer folkets vilje i Groruddalen. Hittil i valgkampen har ikke miljøsatsning vært nevnt med et ord og det viser bare at løfter opp gjennom de siste årene bare er tomme ord.

Innlegget avsluttes med følgende oppfordring:

Vi må stå sammen og bruke vår folkemakt for å få maktapparatet til å endre sin utøvelse av makt.

Det uttrykkes en avmaktsfølelse fra både beboere og fra Groruddalen Miljøforum. De føler at de ikke blir hørt.

Våren 2006 varsler Plan- og bygningsetaten og Statsbygg oppstart av reguleringsarbeid for deler av terminalområdet. Det skal utarbeides to reguleringsplaner der Plan- og bygningsetaten skal ha ansvaret for gjenåpning av Alnaelva gjennom terminalområdet. Statsbygg som tidligere i planprosessen ble benevnt som en nøytral part, skal nå utarbeide en reguleringsplan for terminalområdet. I kunngjøringen (Aftenposten) heter det at Statsbygg arbeider på oppdrag av Jernbaneverket, Statens Vegvesen og ROM Eiendomsutvikling AS.

Akers Avis Groruddalen kommenterer samarbeidet under overskriften *Terminalens fremtid*. Ragnhild Johansen fra Statsbygg opplyser at de skal lage utkast til reguleringsplan sammen med bedriftene som holder til på terminalområdet. Ifølge Johansen ønsker bedriftene tre ting: bedre atkomst til tomtene og Jernbaneverkets nye container-terminal, bedre parkeringsmuligheter og utbygging for enkelte av virksomhetene. Det er altså bedriftenes ønsker som skal sikres gjennom reguleringsplanen. Journalisten fra Akers Avis Groruddalen spør om ikke et slikt samarbeid mellom stat og kommune er uvanlig i forbindelse med reguleringsplaner innenfor kommunen. Målfrid Nyrnes fra Plan- og bygningsetaten viser til at Miljøsonearbeidet er et samarbeid mellom staten og kommunen. De skal nå ha en felles agenda; miljøopprustning, modernisering av terminalområdet og bedret tilgjengelighet til grønne områder med gjenåpnet Alnaelv. Delingen av reguleringsarbeidet mellom staten og Oslo kommune viser imidlertid at staten har tatt kontroll over beslutningene.

Oppstarten av reguleringsarbeidet starter opp før Byutviklingskomiteen har behandlet *"Helhetlig plan for Groruddalen"*. Staten har med andre ord tatt noen beslutninger for kommunen. Det geografiske området som ROM Eiendomsutvikling AS tidligere har søkt regulert til terminalvirksomhet inngår i reguleringsarbeidet som Statsbygg nå setter i gang. Ragnhild Johansen innrømmer at Nyland Syd er til politisk behandling men arbeidet settes i gang og beslutningen i vedkommende reguleringssak tas på forskudd:

Når vi vurderer planområdet vurderer vi også muligheten for fortetting av området, og om det kan bli plass til nye bedrifter. I første omgang sørger vi for at de bedriftene som allerede holder til der får best mulig forutsetninger.

Å forskuttere denne beslutningen er godt forankret i Byrådet som i sin anbefaling sier at Nyland Syd skal behandles som en del av terminalområdet. Forskutteringen ligger i at verken Byutviklingskomiteen eller Bystyret har behandlet saken. Denne framgangsmåten ser jeg som et brudd med demokratiske spilleregler. Det underlige er at opposisjonen i Bystyret forholder seg i ro.

Alnabru Vel ber om at myndighetene prioriterer trafikk foran Alnaelva (Akers Avis Groruddalen 1.3.2006):

Det er vel og bra å få elva fram i dagslys, men for oss virker det som å begynne i feil ende. Vil man gjøre det bedre å bo i dalbunnen er det trafikken vi må gjøre noe

med. Inne på terminalområdet har veldig få et forhold til elva, og det er ikke så mange som vil ønske å gå gjennom et terminalområde.

Goruddalen Miljøforum kommenterer planene slik (Akers Avis Goruddalen 1.3.2006)

Arbeiderpartiet og Høyre er partier som har vinglet voldsomt i Nyland Syd saken. For knappe to år siden sto byrådets leder Erling Lae fram i Akers Avis Goruddalen og slo fast at en utvidelse av Alnabruterminalen nordover til Nyland Syd var helt uaktuell. I mellomtiden har nok transportbedriftene hatt lunchmøter med byråd og gruppeledere i Rådhuset for å overbevise dem om at en utvidelse på Nyland Syd absolutt er nødvendig. Jeg går ut fra at de har vektlagt at regionale og nasjonale interesser tilsier at man må bygge ut Nyland Syd.

Magnar Halse i Goruddalen Miljøforum viser også til at befolkningen ikke finner seg i at nasjonale interesser skal ødelegge nærmiljøet og bli liggende slik i flere hundre år fremover. De lokale interessene ser imidlertid ut til å bli oversett av staten og Oslos regjerende politikerne.

### ***8.3 Analyse av beslutningsfasen***

Politikerne tar fatt i de sakene som blir satt på dagsorden av det økonomiske systemet, nærmere bestemt næringslivsinteressene. Reguleringsforslag fremmes av interessegruppene selv, som for eksempel ROM Eiendomsutvikling AS når det gjelder Nyland Syd. Sittende Byråd støtter næringslivsinteressene og forlater de opprinnelige visjonene om å snu utviklingen i dalbunnen. Resultatene av Byrådets behandling av planene blir en ren maktdemonstrasjon i forhold til lokalt nivå og de innspill som har kommet fra medvirkningsprosessene. Dette gjelder spesielt i forhold til at det ikke foreligger noen konkrete strategier i forhold til å møte de trafikale problemene i dalbunnen. Bedriftene som vil etablere seg i terminalområdet er bedrifter som genererer mye trafikk.

Staten ved Miljøverndepartementet har lagt et betydelig press på kommunen for å sikre de såkalte nasjonale interessene. Kampene som har utspilte seg har hatt karakter av økonomiske trusler og latterliggjøring i forhold til kommunens planer. Staten har fått sin vilje igjennom og overtar styringen når det gjelder en videre utvikling av terminalområdet. Styringen som utøves i beslutningsfasen kan defineres innenfor government praksis der det styres ovenfra og ned. Det som er uvanlig er at det er staten som overtar styringen fra kommunalt nivå. Miljøverndepartementet skal gjennom Statsbygg utarbeide reguleringsplanen for terminalområdet. Plan- og bygningsetaten blir igjen satt på

sidelinjen. Beslutningsfasen er preget av konfliktene som har vist seg i planleggingsfasen og høringsfasen. Politikerne i Oslo kommune blir tvunget av staten til å skrinlegge planene om å flytte terminalen på sikt. Det er heller ikke aktuelt å stopp ekspansjonen av trafikkgenererende virksomheter. Staten tar kontroll over dagsorden og beslutningene.

Demokratiske spilleregler blir oversett i beslutningsfasen. Å starte opp reguleringsarbeidet i terminalområdet før saken er behandlet i Bystyret innebærer at opposisjonen blir oversett. Regjerende politikere har også prioritert særinteresser framfor fellesskapsinteresser. Særinteressene som imøtekommes er ønskene fra det økonomiske systemet.

Det er mulig at ideen om å flytte terminalen ut av dalbunnen er urealistisk. I alle fall dersom det kun tas i betraktning økonomiske konsekvenser. Plan- og bygningsetaten hadde imidlertid også en ambisjon om en å stoppe en ytterligere vekst for etablering av transportkrevende næringer i dalbunnen. Det er imidlertid ikke tråd med de statlige grunneiernes interesser. I beslutningsfasen tas det avgjørende beslutninger for en framtidig utvikling i dalbunnen. Beslutningene begrunnes gjennom retoriske grep som faller inn under Bourdieus begrep om symbolsk makt. Enkeltbeslutningene som tas er ikke gjenstand for offentlig diskusjon. Regjerende politikere slår bare fast hvordan saken forholder seg, for eksempel at Alnabruterminalen har *bevist sin eksistens*.

Tiden går og nye reguleringsforslag fremmes av private aktører. I mangel av en forpliktende strategi for utviklingen i dalbunnen kan regjerende politikere kan la sakene passere.

## Kapittel 9 Oppsummering og konklusjon

Avslutningsvis vil jeg oppsummere og drøfte problemstillingene som er tatt opp under de respektive kapitlene. Bildene tar utgangspunkt i mitt hovedspørsmål om hva som kjennetegner denne planprosessen.

I dag er ikke dalbunnen et sted for folk, verken til fots, på sykkel eller under tak. Bevegelser uten bil blir vanskelige, støyen er uutholdelig og lufta bør helst ikke trekkes inn. Resultatene av planleggingsprosessen som denne casestudien følger, tyder på at lokalbefolkningen på sikt ikke vil få muligheten til å gjenerobre dalbunnen. Materialiteten har også historiske bånd. Historien om Groruddalen er på mange måter historien om et vellykket utviklingsprosjekt i det sosialdemokratiske velferdssamfunnet. I dag får langsiktige planer for en miljøvennlig utvikling i dalbunnen betegnelsen eventyrpolitikk. Det tidligere næringseventyret hadde ikke intenderte uønskede konsekvenser. Forslag om å reparere skadene fra det forrige eventyret eller i det minste å stoppe videre ekspansjon, blir latterliggjort først og fremst av staten representert ved Miljøverndepartementet.

Government kontra governance er et spørsmål som diskuteres mye innenfor planleggingsmiljøene. Oppfatningene blant ledere og planleggere i staten og Oslo kommune er at det har skjedd en endring i planleggingspraksis. Government er betegnelsen på det gamle plansystemet som skal være både tungrodd og gammeldags. Like fullt er det ”det gamle” regelverket som er gjeldende lovverk. I stedet for å følge dette lovverket forsøker planmyndighetene gjennom å utarbeide scenarier forankret i politikernes visjoner, å sikre en retning for sin planlegging. Sittende Byråd utviklet visjoner som av planleggerne blir oppfattet som klare signaler for hvilken retning utviklingen i dalbunnen bør ta. Rektor Karl Otto Ellefsen ved Arkitekt- og Designhøgskolen peker på at utvikling av visjoner innenfor byutvikling kan være et uttrykk for usikkerhet (Ellefsen 2003: 24). Og kanskje var det nettopp usikkerhet om hva som var mulig å få til av endringer innenfor dalbunnen som gjorde at Byrådslederen gikk ut offentlig med sine visjoner? Eller handler det om usikkerhet i forhold til hva egne velgere måtte mene? Byrådets visjon for dalbunnen ble ikke på noe tidspunkt fulgt opp av forpliktende strategier. Ellefsen viser også til at et av de vanskeligste og viktigste spørsmålene i byutvikling ikke dreier seg om framtidsvisjoner, men om offentlig styring og strategi (Ellefsen 2003: 20). Denne planleggingsprosessen viser nettopp at visjonene ikke er forpliktende. Noen vil nok hevde at regjerende politikere tok fornuften fatt og forlot urealistiske visjoner og derved tok styringen. Styringen kan

imidlertid heller spores tilbake til det økonomiske systemet godt hjulpet av staten. Dette kan også forklares gjennom at tidsaspektet blir for abstrakt i forhold til konkrete reguleringsforslag som det legges betydelig press på fra det økonomiske systemet.

Ulik målforståelse fører til at de respektive systemene utarbeider planer som går i forskjellige retninger. I stedet for en samordning innenfor kommunen og i forhold til andre offentlige aktører, får planleggingsfasen preg av å være styrt av Plan- og bygningsetaten. Utgangspunktet for planprosessen om å redusere de store miljøbelastningene i form av biltrafikk dempes i prosessen. Det snakkes riktignok om såkalt miljøløft innenfor Miljøsonearbeidet, men dette handler i store trekk om en opprydding i og rundt terminalområdet. Utsagn fra både staten og Oslo kommune om miljøforbedringer brukes mer symbolsk enn reelt.

Arbeidsmodellen for *"Helhetlig plan for Groruddalen"* skisserer en hierarkisk modell der planmyndigheten ved Plan- og bygningsetaten søker kontroll framfor kommunikativt samarbeid. Ordene som brukes i arbeidsmodellen for planprosessen er koordinering og kontaktforum. I tillegg snakkes det om en light modell for medvirkning, en modell som til syvende og sist blir en øvelse i å kommunisere med en liten andel av lokalbefolkningen. Svakheter ved arbeidsmodellen får følger for den videre planprosessen, det dreier seg etter hvert om en interessekamp. Planleggerne i Oslo kommune mener at de jobber innenfor governance, i nettverk med andre aktører. Ved nærmere ettersyn viser det seg imidlertid at konfliktnivået mellom systemene øker som en følge av ulike interesser innenfor forskjellige styringslogikker. Denne manglende kommunikasjonene i planleggingspraksisen er ikke ulikt tilnærmingen som beskrives innenfor government - perspektivet. Aktører trekkes inn i planleggingsprosessen i den grad det ansees som nyttig. Logistikknæringen som oppleves å true planene, defineres ikke som berørt part. Dette skjer under begrunnelsen at de er lokalisert utenfor det geografiske programområdet. Interessekonfliktene var imidlertid kjent forut for planprosessen.

Ellefsen hevder generelt at det offentlige innenfor dagens planleggingspraksis i mindre grad er initierende, i mindre grad regulerende og at de i liten grad står for gjennomføringen (Ellefsen 2003: 22). Unntaket er de tunge infrastrukturelle tiltakene. Han viser til at det offentliges rolle beveges mot evaluering og kontroll, samtidig som det letes etter nye organisasjons og styringsformer og nye former for offentlig privat samarbeid. Nettopp derfor er "governance" begrepet nå politisk korrekt. I forhold til denne casestudien er hans påstand treffende. Governance perspektivet kan tolkes som et uttrykk for den



privatiseringen som har skjedd innenfor arealplanlegging. En av mine informanter i Oslo kommune uttrykte at vedkommende ikke helt visste hva begrepet governance er for noe. Men at det innebærer en ny måte å styre og jobbe på. Som planleggere kan de ikke lenger lage planen, sende den fra seg for så å bli gjennomført. Rammene legges av andre aktører. Denne politikken bekreftes av utsagn om Bjørvika utbyggingen der kommunen gikk inn i forhandlinger med profesjonelle utbyggere. Det betenkelige med denne utviklingen er at lokaldemokratiet undergraves. Det er aktører med økonomisk interesse i et bestemt område som trekkes inn i forhandlinger. "Nyliberalismen" forstått som en negativ holdning til offentlig styring innen stedsutvikling tvinger det offentlige inn i mer uforpliktende roller. I denne casestudien viser det seg at styringsambisjonene fra politikernes side blir mindre og at ansvar og myndighet blir redusert innenfor faginstansene i Oslo kommune.

Ut fra et demokratisk perspektiv kommer planleggingspraksisen som det er lagt opp til i denne casestudien til kort. Det ble lagt opp til stor åpenhet rundt planene. Reell medvirkning krever imidlertid ressurser både i form av kompetanse og tid. Det krever også en holdning som går utover ønsket om en effektiv planlegging. Den holdningen som er lagt til grunn for medvirkningen er kjennetegnet av en plantenkning innenfor government perspektivet. En alternativ tenkning innenfor et kommunikativt perspektiv vil kreve aktive handlinger fra planleggerens side. I denne casestudien kunne det vært oppnådd mye gjennom å oppsøke andre grupperinger i befolkningen og gjennom å bruke bydelsadministrasjonens lokalkunnskap mer aktivt. Det ble skapt en ny møteplass gjennom Plankontoret for Groruddalen. Dette kontoret ble imidlertid i løpet av planprosessen Byrådens forlengende arm.

Gjennom åpenhet i planprosessen får det økonomiske systemet tidlig i prosessen oversikt over hvilke strenger de kan spille på. Lokalbefolkningen får selvsagt den samme muligheten, men når ikke fram. De få som deltar fra lokalbefolkningen oppleves ikke som noen trussel verken av planmyndighetene eller av regjerende politikere. Dette mener jeg kan forklares gjennom ulik kapitalfordeling innen de ulike systemene. Planmyndighetene har heller ikke gjort noe for å mobilisere større deler av lokalbefolkningen. I det store og det hele framstår offentligheten rundt planene mer som informasjon til spesielt interesserte. Medvirkning fra lokalbefolkningen er fraværende.

Konfliktene mellom det økonomiske systemet, det politiske systemet og det sosiale systemet illustrerer ulike systemer som jobber side om side. Planmyndighetene jobber innenfor tidsperspektiv på 30 år, sittende Byråd er opptatt av valgperioden og det økonomiske systemet er opptatt av investert kapital og at den skal gi lønnsomhet innenfor

en viss nedskrivningsperiode. Det sosiale systemet kommer vinner ikke fram i forhold til de øvrige systemene som innehar både kulturell, økonomisk og sosial kapital.

Makt utøves først og fremst gjennom symbolsk kapital i denne planprosessen. I forhold til denne studien kan symbolsk kapital betraktes som en maktstrategi. Som nevnt i analysekapitlet er en måte å legitimere makt på å bruke strategier med symbolsk innhold. En rekke maktformer tas i bruk for å lykkes i forhold til interesser. I utøvelsen av de ulike maktstrategiene er det først og fremst det økonomiske systemet som er synlig. Maktutøvelsen støttes videre opp av staten gjennom et nært samarbeid. Det er kanskje ikke overraskende at statlige aktører som ROM Eiendomsutvikling AS jobber etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Mer overraskende er Miljøverndepartementets rolle i denne planprosessen. Det utøves makt også fra den kanten i form av åpen konfrontasjon, ikke først og fremst gjennom byråkratisk kontroll, men i form av trusler om økonomiske sanksjonsmidler overfor Oslo kommune. Det er ingen ukjent sak at staten kan overprøve kommunen inne arealplanlegging i henhold til gjeldende lovverk og retningslinjer. Men det er et nytt aspekt at staten griper inn før det formelle plansystemet er igangsatt. Alibiet for å gjøre dette finner staten i det igangsatte Miljøsonearbeidet og under en symbolsk maktutøvelse som sier at de skal være med på et ”miljøløft” i dalbunnen. Staten har tatt kontroll over beslutningskriteriene gjennom å sette dagsorden.

Regjerende politikere har oppnådd å få klare meldinger fra de aktørene som har interesse i området. Visjonen er gjennom prosessen testet ut i forhold til nære venner i næringslivet, i det politiske miljøet og i forhold til opposisjonen. Som en kommunal leder sa, det er ikke uventet at et borgerlig Byråd lytter til næringslivet, sine egne stemmegivere. Dersom politikken er så enkel så blir det meningsløst å planlegge stedsutvikling på 30 års sikt, valgperioden på 4 år vil være det sikreste. Fellesskapets interesser står imidlertid i fare for å komme i bakgrunnen under en slik kortsiktig tenkning og mangel på politisk styring. Planleggerne ønsker kontroll over planprosessen men møtes av strategiske handlinger som lobbyvirksomhet, latterliggjøring, og overkjøring. Planleggingen for Groruddalen tar etter hvert en defensiv form, planleggerne tror vi skal få mer av det som har vært. Eller med andre ord, når det ikke er mulig å ta offentlig styring så vil markedet rå. Biltrafikken vil øke, dalbunnen vil bli underlagt press fordi det er lønnsomme tomter nær byen.

Regjerende politikerne er nok i stand til å tenke fremover, men til syvende og sist blir de dratt inn i kortsiktige saker som ”brenner” nå, populistiske saker som er viktige ved kommende kommunevalg. Da er det enkelt å gå inn for å legge lokk på saken, i form av et miljølokk over deler av Europavei 6. Så slipper vi i alle fall å se og høre alle disse bilene. I

denne casestudien viser det seg at det dreier seg om en politikk som styres av kapitalen via lobbyvirksomhet i den politiske sammensetning som regjerer i byen. Kapitaleierne er staten og næringslivet. Det eneste som har gått på skinner i denne planprosessen er interessene som ligger i en fortsatt ekspansjon av terminalområdet i dalbunnen. Mye tyder også på at trafikken vil øke, det snakkes ikke om restriksjoner i forhold til bilbruk. Kollektivtrafikk fremheves som riktig og viktig, men de store grepene gjenstår.

*Denne oppgaven består av 32 311 ord.*

*Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.*

*Bruk av personopplysninger er meldt Norsk samfunnsvitenskaplige datatjeneste.*

## Litteraturliste

- Amdam, Jørgen, Noralv, Veggeland (1998). *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, Terje, Boyesen, Marit, Njå, Ove, Olsen, Kjell Harald og Sandve, Kjell (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Benum, Edgeir (1994). "Byråkratienes by: fra 1948 til våre dager". Fra Oslo bys historie, bind 5, kap. 4 "Gaffeltruckens landskap". Oslo: Cappelen.
- Benum, Edgeir (2002). *Byens "kjempeprogram": Utbyggingen av Groruddalen*. Oslo: Foreningen til norske fortidsminnesmerkers bevaring.
- Bourdieu, Pierre (1996). *Symbolsk makt*. Artikler i utvalg. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Bourdieu, Pierre (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bugge, Lars (2002). *Pierre Bourdieus teori om makt*. Oslo: Agora nr. 3/4 -02.
- Danielsen, Arild, Marianne, Nordli Hansen (1999). "Makt i Pierre Bourdieus sosiologi". Fredrik Engelstad (red), *Makt og demokratiutredningen. Om makt. Teori og kritikk*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Eriksen, Trond Berg (red) (1983). *Deltakerdemokratiet – demokrati og samfunnsstyring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, Erik Oddvar, Jarle, Weigård (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Jürgen Habermas teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ellefsen, Karl Otto, August E. Røsnes. (1989). *Fysisk planlegging. Virkelighet – plan - resultat*. Oslo: Kommunebokforlaget.
- Ellefsen, Karl Otto (2003). *Verdiløse visjoner "Om byplanleggingens tradisjonelle former og dets "offentlige rolle" å ivareta felleskapsinteressene i byutviklingen"*, Arkitektthøgskolen i Oslo: Årbok – 2003.
- Fimreite, Anne Lise, Tor, Medalen. (red) (2005). *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Fog, Jette (1999): *Med samtalen som utgangspunkt. Det kvalitative forskningsinterview*. Viborg: Akademisk forlag.
- Forester, John (1993): *Critical Theory, public policy and planning practice*. Albany: University of New York Press.

- Flyvbjerg, Bent (1991). *Rasjonalitet og magt. Bind 1. Det konkrete videnskap*. København: Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, Bent (1991). *Rasjonalitet og magt. Bind 2. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet*. København: Akademisk Forlag.
- Friedmann, J (1987). *Planning in the Public Domain*. New York: Princeton.
- Byantikvaren i Oslo kommune (2004). *Groruddalen Kulturminneatlas*.
- Habermas, Jürgen (1984). *The Theory of Communicative Action, bd. 1*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, Jürgen (1997). *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal.
- Hatch, Mary Jo (2001). *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag as.
- Hernes, Gudmund (1978). *Makt, Blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Arbeidsnotat maktutredningen.
- Holsen, Terje (1996). *Medvirkning i planlegging. En komparativ studie av medvirkning i en del europeiske land*. Oslo: NIBR notat 105:96.
- Kasin, Olav (1997). *Flere forslag – medvirkning i Lokal Agenda 21*. Oslo: Stiftelsen Idebanken.
- KPMG (2003). *Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS) – en KPMG – rapport utarbeidet etter oppdrag fra Nærings- og Handelsdepartementet*.
- Larsen, Helge & Offerdal, Audun (1994). *Demokrati og deltagelse i kommunene: Norsk lokalpolitikk i nordisk lys*. KS-forskning, Oslo: Kommuneforlaget.
- Lauvdal, Torunn (1996). *Makt og interesser. Styring og forhandlingssystem i skolesektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lyngstad, Rolv (2003). *Makt og avmakt i kommunepolitikken*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Læssøe, Jeppe (1991). *Borgerinnndragelse i prosjekt Grøn Kommune i Ballerup*. Lyngby: DTU.
- Læssøe, Jeppe (1995). "Borgerinnndragelse: Mellem åbenhed og styring". Paul Lubeck (red): Miljøet, Markedet og Velferdsstaten. Lyngby: Fremad/AIF.
- Nicolaisen, Heidi (2001). *Normalarbeidsdagen. I utvikling eller avvikling?* Hovedoppgave i sosiologi. Universitetet i Oslo.
- Nørager, Troels (1993). *System og livsverden. Jürgen Habermas` konstruksjon af det moderne*. Fredriksberg: Forlaget ANIS.

- Olsen, Arne og Selfors, Asle (red. 1986). *Fysisk planlegging*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Olsson, Gunnar (1982). "Planleggingens øye". Noralv Veggeland (red): Teori for handling. Oslo: Universitetsforlaget.
- Otnes, Per (1992). *Kan vi leve av å kjøre til hverandre?* Notatserie, Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Pløger, John (1998). *Kommunikativ planlegging. Mellom kommunikasjon og retorikk*. Oslo: NIBR notat 1998:106.
- Pløger, John (2002). *Kommunikativ planlegging og demokrati – nye perspektiver i planforskningen*. Oslo: NIBR-rapport 2002:17.
- Prieur, Annick (2002). *Liv, fortølling, tekst. Objektivisering og refleksitet – om Pierre Bourdieus perspektiv på design og interview*. Ålborg: Ålborg Universitetsforlag.
- Ragin, Charles C (1994). *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method*. California: Pine Forge Press.
- Rhodes, R.A.W (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Røe, P.G., Eidheim, F og Schmidt, L. (2002). *Sandvika i støpeskjeen. En sosiokulturell studie av stedsutvikling*. Oslo: NIBR-rapport 2002:14.
- Straume, Ingerid S. (2001). *Miljøspørsmål som samfunnsproblem. Lokal Agenda 21 og politisering av offentligheten*. Rapport nr. 1/01. Oslo: Senter for utvikling og miljø. Universitetet i Oslo.
- Sørensen, E, J. Torfing (2005). *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Thompson, Paul og McHugh, David (2002). *Work organisations. A Critical Introduction*. 2. utgave. GB: McMillan Press. Ltd.
- Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (red) (2001). *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Weber, Max (2000). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Widerberg, Karin (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt: en alternativ lærebok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerberg, Dag (1998). *Arkitektur og sosiologi i Oslo*. Oslo: Pax Forlag.

## **Politiske og administrative dokumenter og planer**

Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging (1993).

Bystyremelding nr. 9/1998: Oslomiljøet, Byøkologisk program 2002-2014.

Kommunedelplanen for Groruddalens sentrale deler (1997).

Kommuneplan 2000.

Byrådsnotat 111/2000 (datert 8. mai 2000): Vi tror på Groruddalen – Regional strategi og tiltaksplan for Groruddalen.

Utviklingsprogram for Groruddalen (datert 29.3.2001).

Plattformnotat: Samarbeid mellom Oslo kommune og Staten om Groruddalen, Miljøverndepartementet (datert 18.9.2001).

Byutviklingskomiteens behandling av utviklingsprogrammet for Groruddalen, Byrådssak 61 (datert 10. desember 2002).

Alternative anvendelser av arealer i Groruddalen. Næringsmessige konsekvenser. NIBR notat 2002:106.

Strategi for bærekraftig utvikling. Miljø- og bærekraftstatus 2002. Byøkologisk program 2002 – 2014.

Bedre miljø i Groruddalen. Planer og hovedstrategier. Miljøsone med 4 innsatsområder. Administrativ samarbeidsgruppe Groruddalen – samarbeid mellom stat og kommune. April 2003.

Kommuneplan 2004. Oslo mot 2020 (vedtatt av Oslo bystyre 25.5.2004, sak 255).

Nasjonal transportplan (NTP) 2006 – 2015 (Stortingsmelding nr. 24).

Spørsmål fra Samferdselskomiteen med svar fra Samferdselsdepartementet i forbindelse med komiteens behandling av St. melding nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015, datert 26.5.04.

Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen. Strategier for et bedre miljø mot 2030. Høringsutkast (datert januar 2005).

Regionale scenarier for Groruddalen mot 2030 (datert 5.4.2004).

Høringsutkast til Områdeprogrammer for Alnabruområdet og Alfasetmorenen – Nyland (datert mars 2004).

Områdeprogram for Alfasetmorenen – Nyland (Plan og Bygningsetatens anbefaling juni 2004).

Områdeprogram for Alnabruområdet (Plan og Bygningsetatens anbefaling juni 2004).

Kommuneplan 2004 for Oslo (vedtatt 26.5.2004).

PEGASUS – Foreløpig sluttdokument – oppsummering – konklusjon. Plan- og Bygningsetaten, Avd. for byutvikling (datert 4. 2. 2004).

Foreløpig evalueringsrapport av medvirkning i utarbeidelsen av områdeprogrammer, Plankontoret for Groruddalen (udatert, tilgjengelig vår 2004).

Referater fra medvirkningsmøtene for Bredtvedt, Alfasetmorenen og Alnabruområdet, utarbeidet av Plankontoret for Groruddalen (udatert, tilgjengelig våren 2004).

Samferdselsplan for Groruddalen, høringsutkast mai 2003.

Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen datert 16.5.2003.

Visjonsplanen for Alnaelva: Alna en vandring med vann datert 6.8.2002.

Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner (vedtatt: 27.11.2002).

Strategisk Næringsplan for Oslo 1999 – 2003.

Stortingsmelding 31 (2002-2003): Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk.

Stortingsmelding 23 (2001-2002): Bedre miljø i byer og tettsteder.

Stortingsmelding 26 (2001-2002): Bedre kollektivtransport.



## Deltakelse på møter

2.4.2004. Høringsmøte Grorud Samfunnshus. Administrative anbefalinger Regionale scenarier og Områdeprogrammer.

11. 3.2004. Medlemsmøte Groruddalen Miljøforum.

30. 3.2004. Samarbeidsmøte mellom logistikknæringen, grunneiere, kommunale etater og Statsbygg vedr. Miljøsone, innsatsområde 3.

6. 9.2004. Seminar Urban Governance med befaring i Groruddalen.

7.10.2004. Medlemsmøte Polyteknisk forening. Tema: *Utvikling av Groruddalen; visjoner og funksjoner.*

21.10.2004. Medlemsmøte Foreningen kunnskap og kultur i Groruddalen.

25.10.2004. InterCity, politisk bar i samarbeid med Norsk Form. Tema: *Har makta tatt planleggerne?*

9. 2.2005. Høringsmøte om "*Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen*". Furuset senter.

15.2.2005. Foreningen kunnskap og kultur i Groruddalen. *Hvor skal kulturhuset ligge? v/ Byråd Grethe Horntvedt.*

19.5.2005. *Nye praksiser, nye aktører i byutviklingen.* Lanseringskonferanse for TAB (Tverrfaglig Arena for Byutvikling). Arrangør: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten, Institutt for landskapsplanlegging ved UMB, Norske Arkitekters Landsforbund og Norsk Form.

16.11.2005. *Ekte perler er til for å brukes.* Konferanse arrangert av Oslo kommune, Eiendoms- og byfornyelsesetaten i forbindelse med Byrådets planer om å selge Ingierstrand bad i det private markedet.

## **Vedlegg 1. Brev til informantene**

Til alle informantene

Oslo, juni 2005

### **DELTAKELSE INTERVJU**

Som nevnt i samtale er jeg masterstudent i sosiologi ved Universitetet i Oslo og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven.

Temaet for oppgaven er planleggingsprosessene som er igangsatt i Groruddalen. Det er tre aspekter ved denne planprosessen som jeg ønsker å belyse. Jeg vil beskrive praksisen for planleggingsprosessen, rasjonalitetsformer og de ulike maktspektene som kommer til uttrykk gjennom prosessen. Jeg vil også analysere den utvidede medvirkningsprosessen som er gjennomført for to av områdeprogrammene.

Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent en time.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli slettet. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne kjenne seg igjen i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av september måned 2005.

Dersom det er noe du lurer på kan du ringe meg på 915 19 572, eller sende en e-post til [ragngrin@online.no](mailto:ragngrin@online.no)

Du kan også kontakte min veileder Arvid Fennefoss ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, telefon 22 85 76 02.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

Med vennlig hilsen

Ragnhild Grindland

## **Vedlegg 2. Intervjuguide**

### **Innledning**

Oppgaven vil ha fokus på dalbunnen som sted, planprosessen og de ulike systemene/aktørene som er inne, medvirkningsprosessen og evt. hvilke interesser som gjelder dalbunnen.

Informere gjennom å overlevere brevet om konfidensialitet og at studien er meldt til Norsk samfunnsvitenskaplige datatjeneste. Alle data vil bli slettet når studien er avsluttet.

### **A Samordning**

1. Kan du starte med å fortelle meg hvordan et områdeprogram blir til fra initiativ, til utkast, medvirkning og anbefaling?
2. Når det gjelder dalbunnen så oppfatter jeg Plan- og bygningsetatens forslag å støpe om dalbunnen fra industriområde til bolig og nye næringer, en slags urbanisering. Kan du si noe om bakgrunnen til dette valget?
3. På hvilken måte er miljøutfordringene ivaretatt i områdeprogrammene (for eksempel bærekraft kontra trafikkvekst)?
3. Hvordan opplever du Plan- og bygningsetatens ansvar når det gjelder Groruddalen?
4. Hvilke ulike tidsperspektiver ser du hos de ulike aktørene (for eksempel Områdeprogrammene, Kommuneplanen, Nasjonal Transportplan, Samferdselsplanen, Byøkologisk program)?
5. Hvordan opplever du samarbeidet med de øvrige kommunale etatene?
6. Hvordan opplever du samarbeidet med staten?

### **B Organisering av planprosessen**

1. På hvilken måte er Samferdselsplanen, Nasjonal Transportplan og Byøkologisk program bygget inn i planprosessen?
2. Er staten trukket inn i arbeidet, i så fall på hvilken måte?

### **C ”Problemområdet” Groruddalen**

1. Hvordan vil du definere Groruddalens utfordringer? For befolkningen og næringslivet (lokalt), for byen Oslo (regionalt), for landet (nasjonalt)?

2. Hvilke interesser er representert i planprosessen (behov for areal, næringslivsinteresser, miljøinteresser, og hvem representerer de ulike interessene)?
3. På hvilken måte ble de ulike geografiske områdene definert (områdeprogrammene)?
4. Hvordan har Miljøsonearbeidet virket inn på planprosessen?
5. Hva er de spesielle utfordringene for Alnabruområdet?
6. Er det mulig å øve reell innflytelse på helheten når det bare er områdeprogrammene som er underlagt en utvidet medvirkning?
7. Hva vil du definere som helheten når det gjelder planprosessen?
8. Hvordan vil du karakterisere statens Miljøsonearbeid?
9. Hvordan kommuniseres interessene (overtalelse, trusler, allianser)?
10. I Statsbudsjettet er det lagt inn 10 mill. (forprosjekt) for å sette fart på planleggingen av en mer moderne Alnabruterminal ("Terminalen skal moderniseres og tilpasses økende container- og kombitransport"). Stortingsflertall for å legge til rette for en mer effektiv og fleksibel godshåndtering på Alnabruterminalen. Hva betyr dette for de to områdeprogrammene som gjelder for dalbunnen (Alfasetmorenen og Alnabruprogrammet)?

## **D Planleggingsarbeidet**

1. Vil du beskrive organiseringen av planleggingsarbeidet når det gjelder forholdet mellom de ulike off. aktørene (stat, kommune)?
2. Hvilke rolle har Planleggingskontoret i Groruddalen i forhold til det helhetlige planleggingsarbeidet i Groruddalen?
3. Hva er grunnen til at Plankontoret for Groruddalen organisatorisk legges til Byrådsavdelingen?
4. Er det konflikt mellom Byråden og Plan- og bygningsetaten?
5. Hvordan er aktuelle Bydeler koplet inn i planarbeidet?
6. Hvilken rolle har Staten (blant annet Miljøsonearbeidet og framtidig finansiering) i planarbeidet?
7. Hvilken rolle har Statens Vegvesen og Samferdselsetaten i planleggingsarbeidet (Nasjonal Transportplan og Samferdselsplanen)?

## **E      PEGASUS (ROM modellen)**

1. Hva legger du i ordet medvirkning (loven krever det, innhente kunnskap demokratisk ideal)?
2. Hvordan ble det bestemt at planprosessen skulle gjennomføres med en utvidet medvirkningsmodell?
3. Hva var begrunnelsen for utvidet medvirkning?
4. Hvem var pådriverne til en utvidet medvirkningsprosess?
5. Hva innebærer en utvidet medvirkningsmodell utover den medvirkning som følger av Plan- og bygningsloven, Forvaltningsloven og Offentlighetsloven?
6. Ble det avsatt egne ressurser (budsjett, ansatte, opplæring) til medvirkningsprosessen i de ulike etater?
7. Ble det gjennomført noen opplæring om hva utvidet medvirkning skal innebære (felles plattform)?
8. Var det full enighet om utvidet medvirkning i Plan- og bygningsetaten?
9. Er det definert noen informasjonskanaler i forbindelse med planarbeidet og i tilfelle hvilke?
10. Er det gjort noen intensjonsavtale om samarbeid i planprosessen?

## **F      Deltakelse**

1. Hvordan ble det funnet fram til hvilke aktører som skulle inviteres til medvirkning, ulike målgrupper og hvem besluttet dette?
2. Hvem er berørte parter i områdeprogrammet for Alnabruområdet og Alfasetmorenen, (beboere/velforeninger, grunneiere, næringslivet, frivillig organisasjoner/miljøorganisasjoner)?
3. I følge Etatssjef Vibe (2.4.04) så var det et bevisst valg å ikke ta med terminalområdet i områdeprogrammet for Alnabru. På hvilken måte er det tenkt å sikre logistikknæringen som berørt part deltakelse i planprosessen?
4. Hvordan skjer medvirkningsprosessen (møter, idédugnader, høringer, deltakelse direkte i arbeidsgrupper mv)?
5. På hvilken måte har dere engasjert berørte parter?
6. Hvilke tema har vært gjenstand for drøfting med berørte parter?

7. Statsbygg inviterte utvalgte innen logistikknæringen til et møte i slutten av mars måned 2004 (hos CargoNet). På hvilken måte blir denne prosessen koplet til de øvrige planene?

8. I ettertid, hva tenker du om at Logistikknæringen ble holdt utenfor planprosessen?

## **G      Påvirkning**

1. Er det enkeltorganisasjoner/personer som har hatt påvirkning i planprosessen?

2. Hva konkret har de hatt innflytelse på?

3. Har du noen ide om hvorfor nettopp de/den har vunnet fram?

4. Vil det være de samme aktørene som er aktive framover eller tror du at nye interessegrupper vil dukke opp?

5. Er politikerne ”brukt” av noen interessegrupper?

6. Hvordan opplever du forventninger og forpliktelser fra de ulike aktørene i medvirkningsprosessen?

7. Iflg. høringsutkastet (områdeprogrammet Alnabru) har de ulike aktørene vært invitert til tre møter, hvordan ble de valgt ut, invitert (brev?) og hvem deltok i møtene?

8. Hvilken status har et områdeprogram i forhold til en kommuneplan? (i forhold til det lovverket som for eksempel en kommuneplan kommer inn under?)

9. Tror du at føringene for den framtidige planleggingen er lagt gjennom områdeprogrammene?

10. Iflg. høringsutkastet var det i medvirkningsmøtene relativt entydig enighet om at veisystemet og trafikkavviklingen må forbedres og at Alnaelva/grøntarealer har potensial som rekreasjonsressurs. Mener du at dette kommer til uttrykk i områdeprogrammet?

11. Hva var det uenighet om og i tilfelle hvorfor er ikke dette skissert i områdeprogrammet (Alnabru)?

12. Vil forslagene i områdeprogrammene møte miljøutfordringene i området?

## **H      Andre aktører**

1. Byråden satte nye tidsfrister for planarbeidet. Iflg. Groruddalen Miljøforum vil det bety en svekket medvirkningsprosess. Er du enig i denne vurderingen?

2. Har det vært forstyrrende elementer i planprosessen, fra politikere eller andre?

3. Sørger dere for politisk ryggdekning i forkant av anbefalingene?

4. Hvilke erfaringer har dere med krav som blir lagt inn som betingelser for reguleringer? (for eksempel dersom Posten skal bygge på Stubberud, hvilke krav blir satt i forhold til deres bidrag til miljøforbedringer, veisystem, støyskjerming osv.)?
5. Hvilken rolle spiller pressen i medvirkningsprosessen (spesielt Akers Avis Groruddalen)?
6. Har politikerne engasjert seg i planprosessen, i tilfelle på hvilken måte?
7. Er det noen av høringsuttalelsene som det er tatt hensyn til i de anbefalingene som er oversendt Byrådet (områdeprogrammet for Alnabru og Alfasetmorenen)?